

請願権の再検討

—— イギリスにおける電子請願制度からの示唆 ——

今 井 良 幸

目次

- 1 はじめに
- 2 請願権の憲法上の位置づけ
- 3 イギリスにおける請願制度
特に最近の電子請願 (e-petition) の動向を中心に
 - (1) 請願が注目されるに至った背景
 - (2) 制度の概要
 - (3) 電子請願システムの利用の状況
 - (4) 電子請願システムの特徴と課題
- 4 請願権の直接請求権的運用の可能性
 - (1) 請願とイニシアティブ
 - (2) 請願と地方自治における直接請求制度
 - (3) わが国における可能性
- 5 むすびにかえて

1 はじめに

本稿の主題である「請願権」は、これまでわが国の憲法研究において、あまり積極的に取り上げられてこなかったものの1つであると言える¹。

1 この点について、1978年時点で発表された渡辺久丸「立法過程への国民参加 請願権による場合を中心にして」立命館法学 139号 (1978年) では、「請

また、一般的な教科書においてもその記述は簡潔なものとなっている。その原因としては、わが国における請願は、「請願の内容について審理をし何らかの判定・回答を求める権利を含まず、ただその受理を求める権利たるにとどまる」² とされ、請願の内容が国会で審議されることは稀であり、その効果が限定的であるということを挙げるができるよう。

確かに議会制民主主義では、「国民の意思は議会に代表され、議会が公開の討論を通じて、国政の基本方針を決定する」³ とされており、文字通りに解釈すればこの過程の中で国民が直接意見を申し出たり、議論に参加したりすることは想定されていない。従って、憲法の明文で請願権が認められていたとしても、請願を受けた側は聞き置くのみでよく、それ以上のことを行うことは義務付けられないことになる。

この点について、1947（昭和23）年に制定された請願に関する一般法である請願法5条は、「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」と規定しているが、この義務は法的なものではなく政治的義務であるとされる⁴。現に憲法制定間もない頃の逐条解説では以下のように説明されている。すなわち、「請願は、公の機関に対し希望を開陳するに止まり、請願の内容について審理をし何等かの判定を求める権利を包含するものではなく、それが受理されればその目的を達する」⁵ というものである。またその後も、「請願は、法的に言えば、単に希望をのべるだけの行為である。その相手方は、これを受理し、その職務を執行する上にそこを参考にしなくてはならないが、それ以上にそれによって拘束されることはない」⁶ というものに代表されるよう

願権については、わが国では文献はきわめて少なく、ほとんど参照し得るべきものがない状況にある」と指摘している（198頁）。その後も、請願権に特化した著書や論文はそれほど増えてはいない。

2 樋口陽一ほか『注釈 日本国憲法 上巻』（青林書院、1984年）359頁。

3 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法』（有斐閣、第6版、2015年）292頁。

4 佐藤功『憲法（上）ポケット注釈全書』（有斐閣、新版、1983年）264頁。

5 法学協会『註解日本国憲法 上巻』（有斐閣、1948年）377頁。なお、引用にあたっては、口語調に修正している。

6 宮沢俊義著・芦部信喜補訂『全訂 日本国憲法』（日本法論社、1981年）228～

に大きな変化は見られない。このように解するのであれば、国民の側からは請願をすればそれで終わりであり、それ以上何も期待できないということになる。

一方で、請願を単に希望を述べるだけの行為と捉えるにとどまらず、更に積極的な意味を持たせようとする議論も存在する。また、他国の事例として近年、イギリスでは、インターネットネットを通じた電子請願システムが登場するに至り、請願が改めて注目されるに至っている。本稿では、このような動向も踏まえて、請願権の意義について再検討することを目的とする。

2 請願権の憲法上の位置づけ

前述のとおり、わが国において請願権は、その意義が消極的に解されてきたところであるが、憲法上の分類に関しては考え方が分かれている。最近の教科書ではおおむね国務請求権、ないし受益権として分類されているが⁷、参政権、あるいは参政権的なものとして位置づけるものもある⁸。またそれ以外に、請願は積極的に利益の保障を求めることよりも、請願することの自由を妨げられず、これを提出したことを理由に差別的待遇を受けものではないという意味で、自由権としての性格が強いとする見解もある⁹。さらに、「請願権は、単なる積極的性格だけでなく、能動的かつ消極的性格を兼ねそなえた複合的性格をもつ権利」¹⁰と解するものもある。

229 頁。

- 7 国務請求権、ないし受益権として分類するものに芦部 前掲注 3、野中俊彦ほか『憲法』(有斐閣、第 5 版、2012 年)、辻村みよこ『憲法』(日本評論社、第 5 版、2016 年)、赤坂正浩『憲法講義(人権)』(信山社、2011 年)がある。なお、これらのいずれもが「参政権」としての意味合いを持つことにも触れており、分類は絶対的なものとは捉えていないように思われる。
- 8 明確に参政権として位置づけるものに長谷部恭男『憲法』(新世社、第 6 版、2014 年)、参政権的なものとして位置づけるものに佐藤幸治『日本国憲法論』(成文堂、2011 年)、浦部法穂『憲法学教室』(日本評論社、第 3 版、2016 年)がある。
- 9 田上穰治編著『全訂 憲法の論点』(法学書院、1977 年) 98 頁 [田口精一執筆]。
- 10 粕谷友介「憲法十六条(請願権)について」上智法学論集 28 巻 1-3 号(1985

自由権としての側面を強調する場合、「積極的に利益の保障を求めることよりも、請願することの自由を妨げられず、これを提出したことを理由に差別待遇を受けるものではない」¹¹ という点が前面に打ち出されるが、この考え方からは、請願権を消極的な意味にしか捉えることができなくなる。このため、請願権に意義を見出そうとする立場からはこの考え方が主張されることはない。

次に国務請求権、ないし受益権については、後に述べる参政権として捉える考え方が請願の「誠実な処理」に力点を置くのに対して、「受理」に力点を置くものであり、伝統的な解釈と適合的なものであると言える。請願の一般的な手続を定める請願法では、請願に対する「受理」と「誠実な処理」を規定しているが、「受理」については意味が明確である一方で、「誠実な処理」については何を以て誠実な処理か、ということについて議論の余地があろう。もともと国務請求権、ないし受益権は、「国家による行為を請求する権利」¹² であり、請願権に当てはめれば、「受理」、および「誠実な処理」という行為を請求する、ということになる。この点については、「請願権を、単に請願の『受理を請求する』権利（受益権ないし請求権）としてとらえ、したがって、公的機関に『請願の受理という作為を義務づける』にすぎず、『請願内容についての審理・裁決などを義務づけるものではない』などとも解している」¹³ との批判的な指摘もあり、誠実な処理としての審理・裁決の視点は弱いものである。

しかし、請願法の解釈としては、請願を受けた国家機関は、その処理について明確な法的義務を課せられたものであり、請願に込められた国民の

年) 172 頁。なお、ここでは、それぞれの意味について、「国家機関の何らかの行為を要求するということでは積極的性格を有し、請願権行使により不利益を受けないということでは消極的性格を持ち、国家意思の形成・国家活動に能動的に参加するということでは能動的性格を有する」としている。

11 田上 前掲注 9 98 頁。

12 高橋和之『立憲主義と日本国憲法』（有斐閣、第 3 版、2013 年）291 頁。

13 渡辺久丸『請願権』（新日本出版社、1995 年）111～112 頁。

要求を国政に反映させてゆかなければならない¹⁴、と解するもの、あるいは請願法で誠実処理義務を、そして国会に関しては国会法 80 条で具体的に審査義務を課している¹⁵、と解するものなど、その意味を政治的なものにとどめず、積極的に捉えるものもある。もっとも、現実には請願事案は会期末に一括して審査されるのが通例となっており、あくまで「受理」に重点が置かれている状況となっているが、請願権を国務請求権、ないし受益権と位置づけるのであれば、この現実は整合的であるとも言えよう。

上記の考え方に対しては、「請願権によって請求できる国務の内容をなぜ請願の受理にとどめなければならないのか、また請願権による国政への関与になぜ決定権的意味を与えることができないのか」¹⁶ という疑問が向けられる。これに対する 1 つの回答が請願権を参政権に位置づける考え方であり、その代表的なものが次のような見解である。すなわち、請願権を「単に消極的な意味にのみ理解するのではなしに、寧ろ、この権利は、国民の主権者たるの意思を選挙後にも国政に発現せしめようとするための能動的な権利であって、選挙権とともに参政権の一部を構成するものとして、いい換えれば、選挙権を国民の参政権の“原則的”なものというならば、請願権は、いわば選挙後の国民の“補充的”な参政権であるとして、より積極的に評価」¹⁷ しようというものである。

ここでは「補充的」な参政権として捉えているが、そもそも請願権を参政権として位置づけることに対しては、「請願権の主体には未成年者や外国人・法人等も含まれるように、厳密な意味での参政権の主体（選挙権者）とは異なるため、本質的・構造的な差異には留意が必要」¹⁸ であるとして、

14 渡辺 前掲注 1 249 頁。

15 吉田栄司「請願権の意味」大石眞・石川健治編『新・法律学の争点シリーズ 3 憲法の争点』（有斐閣、2008 年）173 頁。

16 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 号合併号（1993 年）299 頁。

17 永井憲一「請願権の現代的意義 これを補充的参政権として評価する試論」経済学季報 10 巻 2 号（1960 年）32～33 頁。

18 辻村 前掲注 7 284 頁。

否定的に解する見解がある。また、参政権に位置づける前述の永井教授の見解も、「補加的」なものとして、「原則的」な参政権とは異なるものと位置づけており、両者を必ずしも同じものとは考えていない。

参政権は、「政治に直接、あるいは代表者を介して間接に、参加する権利である。国民が政治に参加する権利をもつことは、国民主権からの当然の帰結であり、ゆえに、参政権は『主権的権利』¹⁹であるとされるが、「参加する権利」という点に着目するのであれば、請願権も参政権として位置づけることは不可能なことではない。すなわち、「国民主権を定める現行憲法のもとにおいては、いわゆる代表民主制が十分に運営・機能されていず、その場合に、国民が法案を直接国会に提出するなどのイニシアティブや国民による国会の解散権も認められず」、「国会における代表者をリコールする直接民主主義的制度が開発されていないなどの諸条件があるがゆえに、それだけ強く、国民主権に基づく請願権などの能動的直接参政権が憲法規範において認められる必要があり、またこれが活用されはじめて両者は相互に補完し、バランスをとることができる²⁰（点はママ）と言われるところであり、代表民主制の機能不全が指摘される今日において、請願権を政治に参加する権利として位置づけることは十分可能だということである。

また、別の視点から請願権は、「公権力の担い手たる国または公共団体に対して、教育や社会保障、警察や税務などのさまざまな公法的生活領域について、個々の国民ないし住民が有する情報開示請求権や、自己情報コントロール権とも関連する側面をもつ」ものであり、「憲法の定める権力分立の統治機構のなかで、すべての国家権力の行使のあり方に、主権者の意思による是正の機会を提供するもの²¹と解することにより、国政のチェック機能を果たすものとしても期待される。

19 高橋 前掲注 12 282 頁。

20 渡辺 前掲注 1 261～262 頁。

21 吉田 前掲注 16 323 頁。

このように、今日では、請願権は積極的に国民が政治に参加する、あるいはその意思に基づき国政に対する是正機能を持つものとして捉えられるようになってきている。しかし、わが国では実務上、「受理」に重点が置かれ、会期末での一括審査が通例となっており、国政への反映という点では不十分な状況があるのは間違いないであろう。

3 イギリスにおける請願制度

特に最近の電子請願 (e-petition) の動向を中心に

(1) 請願が注目されるに至った背景

イギリスにおいては、請願は古くから続く制度であり、近年ではインターネット技術の進展に伴い、電子請願システムが導入されて再度注目されるに至っている。もともとイギリスは議会主権 (parliamentary sovereignty)、議会制民主主義 (representative democracy) に特徴づけられ、「選挙人がもつ唯一の法的権利は、国会議員を選挙すること」だけであり、「選挙人は、国会の立法を発案し、承認し、あるいは廃止する何らの法的手段ももっていない」²² とされる。また、「代議制の過程は、意思決定の中において、選挙を通じて間接的で周期的に『人々』を取り込み、またしかし同時に意思決定過程の中においては、直接的で継続的な参加からは除外するという両面に機能する」²³ とも言われる中で、イギリスにおいては、長く直接民主制の手法は採用されてこなかったところである。

しかし、近年、政治を取り巻く様々な変化が生じてきている。例えば、イギリス総選挙における投票率は最も高かった 1950 年には 83.9%であったものが、徐々に低下し、最も低かった 2001 年には 59.4%となっている。また、保守党 (Conservative Party) と労働党 (Labor Party) の二大政党が占める得票率も、最も高かった 1951 年には 96.8%であったのが、

22 A. V. Dicey (伊藤正巳・田島裕共訳)『憲法序説』(学陽書房、1983年)56頁。

23 David Judge, *Democratic Incongruities: representative democracy in Britain* (Palgrave Macmillan, 2014), pp 3-4.

2010年には65.1%まで低下してきており²⁴、選挙への関心の低下と相俟って、多様な民意を二大政党で受け止めきれなくなっている状況が明らかとなる。このようなことから、普通選挙が導入された初期の頃に受け入れられていた間接民主制の原型はもはや十分でなくなってきたおり、「有権者は選挙の際だけではなく、選挙と選挙の間の事柄に対してもいくらかの影響を及ぼすことを望むようになってきている」、「もはや政治的な決定は政治家によってのみ行われるべきであるということは受け入れられなくなっている」²⁵とも言われるところとなっている。そして、実施の背景には様々な事情があるものの、1973年に北アイルランドのイギリス残留に関して特定の地域の住民を対象として、その後、地域的なものだけではなく、全国民を対象としたレファレンダムも実施されるに至っており、直接民主制の制度として定着しつつある²⁶。

また、1997年に政権に就いた労働党ブレア首相は、「憲法改革 (Constitutional Reform)」と呼ばれる様々な改革を実行した。具体的には、スコットランドやウェールズに対しての権限委譲 (devolution) をはじめ、「人権法 (Human Right Act 1998)」の制定による政府や他の公的機関に対するヨーロッパ人権条約 (European Convention on Human Rights) の遵守の要求、「上院法 (House of Lords Act 1999)」の制定による上院改革、「大ロンドン市法 (Greater London Authority Act 1999)」の制定による大ロンドン市の設置、「情報公開法 (Freedom of information Act

24 1945年から2010年までの投票率の推移、二大政党の得票率と獲得議席数の推移については、Philip Lynch & Paul Fairclough, *UK Government & Politics* (Philip Allan, 4nd., 2013), p 44 Table 2.2 を参照。

25 Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Hart Publishing, 2009), p 299.

26 1973年から2012年までに実施された11の実施事例の投票結果については、Lynch & Fairclough, *supra* note 24, at 6 Table 1.1 を参照。なお、その後2014年9月にはスコットランド独立の賛否を問うレファレンダム、2016年6月にはEU残留か離脱かを問うレファレンダムが実施されている。また、イギリスにおけるレファレンダムの実施の背景等については、拙稿「イギリスにおけるレファレンダム (referendum) に関する一考察 これまでの動向と今日的課題」比較憲法学研究24号(2012年)を参照。

2000)」の制定による政府が保有する情報へのアクセス権の保障などが実施に移されているところである²⁷。ブレア政権下の憲法改革に対しては、一貫性のなさへの批判もあるが、その目的としては、第1に国家の権限を制限すること、第2に意思決定に国民の参加を導入することにあつたと言われるところでもあり²⁸、特に第2の点については、本稿の考察の対象である請願権とも強く関連する。

そして、請願権については、ブレア政権を引き継いだブラウン政権において、憲法改革に関連して2007年に公表された緑書（Green Paper）である「The Governance of Britain」で取り上げられている。具体的には、「3. 私たちの民主主義の再活性化」の中の「直接民主制の改善」の項目に登場する²⁹。この時点で既に政府の「電子請願システム（Number 10 e-petitions system）」は運用を開始しており、庶民院でもこのシステムと同じ程度に容易に請願を行うことができることを求めている³⁰。

しかし請願は、長い歴史を有するものであり、多くの確立された政治的制度を持つ国で用いられているにもかかわらず、他の直接民主制の改革よりも学術的な調査の課題となることが少ない³¹、と言われるところであり、イギリスにおいても学術的な研究という点では関心が低く、論考したものはそう多くない。一般的な教科書等でも請願権に触れるものはほとんどなく、憲法上の権利の位置づけについての議論もほとんど見られない。また、制度自体としても伝統的な紙媒体による請願件数は決して多くはなく、停滞していたということが言える。

一方で、そのような状況の中、前述のとおり、二大政党制による民意の

27 主な憲法改革の内容については、Bogdanor, *supra* note 25, at 4-5を参照。ここでは、15の改革がリストアップされている。

28 *Ibid.* at, 48.

29 Cm. 7170 (2007), *The Governance of Britain*, para. 157-163.

30 *Ibid.* at, para. 161.

31 Christopher Carman, *The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy*, *Political Studies* Vol. 58 No. 4 (2010), p 735.

反映が難しくなり、憲法改革が進展する中、電子請願システムが導入され、直接民主制の制度の1つとして請願制度が見直されるという状況が生じているのである。

(2) 制度の概要

現在のイギリスの国レベルにおける請願制度としては、第1に伝統的な庶民院に対する紙媒体による請願³²、第2に議会と政府の「共同システム (collaborate system)」であるインターネットを通じた電子請願がある。請願委員会 (Petition Committee) の動画によると、紙媒体による請願は、スーパーマーケットのレジなどに備え付けられて署名が集められることから、地域的な関心事に、一方で、電子請願は地域を問わず署名が集められることから、全国的な関心事に適しているとされている³³。

紙媒体による請願は、13世紀のエドワード1世の治下において既に導入されていたところであり、古くから続く長い歴史を有する制度である³⁴。しかし、提出にはウエストミンスター議会議員の紹介者 (通常は自らの選挙区選出の議員) が必要とされる。また、その処理は、本文が会議録 (Hansard) に印刷されることにより公表され、請願の写しは政府の関係省庁に送付され、回答がなされることにはなっているが、「請願自体が審議の対象となることは起こり得なかった」³⁵ とされる。この点では、常任

32 貴族院に対する請願もあるが、2010年8月時点の過去20年間で28の請願が提出されたのみであり、ほとんど利用されていない。NIAR (486-10), Public Petitioning in Legislatures in the UK and Ireland (2010), para. 4.6.

33 請願委員会ホームページ掲載の動画を参照。
(<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/petitions-committee/role/>)

34 もっとも、大衆による政治的請願である現代型の請願は1640年に長期議会が開かれるようになってからであると言われる。筒井信定「請願制度と議会 イギリス」経済理論108号(1969年)48頁。また、「1689年の権利章典に宣言された国王に請願する臣民の権利は、新しい権利の宣言ではなく、はるか以前からの権利の確認にすぎない」とされる。同33頁。

35 中井万知子「国民の議会への関与 英国議会の取組みをめぐって」レファレンス741号(2012年)13頁。

委員会に付託、その審査結果によって議院の会議に付されることがあり得るわが国の仕組みよりも民意の反映という点では劣るものであると言える³⁶。

このようなこともあり、イギリスでは1950年代に「請願が一般的で有効であったかつて、まれで無力なものとみなされていたのと同様に、請願は現在も、まれで常に効果のない形の政治活動であるとみなされる傾向がある」³⁷と言われたところでもある。また、「選挙権が拡大され、大衆が政治に参加するようになり、少なくとも理念的には、人民が政治を左右する力を獲得したとき、中世的政治構造の産物である請願制度は、その本来の価値を失うことになった」³⁸とも評される。さらに、多くの議員は自分たちの選挙区の請願を直接関係する大臣に提出することを好む傾向があり³⁹、請願者も議会、およびその議員を完全に迂回し、請願を直接関係する省庁に提出することを好む傾向があるとされる⁴⁰。これは、戦後における行政国家化の結果であるとも言えようが、いずれにしても議会に対して行われる請願の形に変化が生じてきていたのである。

そして、更なる政治状況の変化やスコットランドなどの地域議会での電子請願の導入などを背景として、2006年11月に政府の電子請願システムである「Number 10 e-petitions system」が導入された。また、この政府の電子請願システムは労働党政権下で導入されたが、その当時は、署名数が200（その後、500に引き上げられた）を超えた場合に政府から回答が

36 わが国の仕組みでは、委員会に付託された後、委員会の審査により、議院の会議に付して採択すべき議決、議院の会議に付して不採択すべきとの議決、議院の会議に付すことを要しないという議決のいずれかが行われる。また、については、内閣に送付するのを適当と認める場合には、その旨を付記して報告されることになっている。

37 Colin Leys, *Petitioning in the nineteenth and twentieth century*, *Political Studies* Vol. No. 1 (1955), p 45.

38 筒井 前掲注 34 62頁。

39 David Judge, *Public Petitions and the House of Commons*, *Parliamentary Affairs* Vol. 31 No. 4 (1978), p 402.

40 *Ibid.* at, 403.

行われることとされていた。

その後、2010年にイギリスでは政権交代があったが、2010年の総選挙時の保守党のマニフェストには、請願に関連して、次のような記述がある。すなわち、「人々は非常に長い間、ウエストミンスターの政治から締め出されてきた。4年か5年ごとに1票を持つことは十分ではない。私たちは、人々に自分たちがどのように統治されるかに関して、実質的な統制権を与える必要がある。そのため、保守党政権では、100,000の署名を獲得したいずれの請願も議会において正式な審議の対象となる」⁴¹とある。その後、連立政権の合意文書でも、100,000以上の署名を得たものに関して議会で討議を行うことについての記述がなされ⁴²、請願の政治への反映を約束しているところである。

そして、この政策を実現させるべく、2011年8月から新たなシステムとして「HM Government e-petitions」の運用が開始された。さらに2015年7月からは議会と政府の共同システムとして、再出発することとなり、100,000以上の署名が集まったものについては、ウエストミンスターホール⁴³での討議の対象とされ現在に至っている⁴⁴。

(3) 電子請願システム利用の状況

連立政権下において2011年8月から運用が開始された「HM Government e-petitions」では、2012年5月までの約1年間に14,092件の請願

41 Conservative Party, Invitation to join the government of Britain (2010), p 66.

42 HM Government (2010), The Coalition: our programme for Government, p 27. さらにこの中では、最も多くの署名を集めた請願については、一般の人々にも議会で採決 (vote) される資格のある法案を上程することのできる制度についても記載されている。

43 なお、ウエストミンスターホールでの討議は、請願を討議するために請願委員会の判断により、月曜日の16時30分から最長3時間まで行われるものとされるが、事案に対する採決は行わない取り扱いとなっている。

44 2010年の政権交代以降の電子請願をめぐる経緯については、Alexander Horne & Andrew Le Sueur, Parliament: Legislation and Accountability (Hart Publishing, 2016), pp 155-157 を参照。

が受理され、300万もの署名が行われている。また、最初に100,000の署名数を越えたものが5日のうちに登場し、最初の100日間では、1分平均で18もの署名が行われているところである⁴⁵。このことから、「政府の電子請願システムは、請願を魅力のあるものとし、多くの人々に自分たちの見解を政府に対して表出することを可能にする仕組みを提供するという点に関して、最も成功した制度であることは明らかである」⁴⁶とも言われるところである。

その後、前述のとおり、2015年7月以降は議会と政府の共同システムとして運用されており、共同システム運用開始以降、これまでの請願件数は、2016年8月10日現在、20,484件（拒否されたもの13,717件を含む）、うち署名数が10,000を越え、政府から回答のあったもの264件（別に回答を待っているもの28件）、100,000を越えて議会での討議が行われたもの30件（別に討議を待っているもの6件）、100,000を越えたものの、請願委員会の判断で討議を行わないこととなったもの10件となっている⁴⁷。

これまで最も多くの署名を集めたのは、同じく2016年8月10日現在、EUレファレンダムのやり直しを求める請願であり、400万を超える署名を集めている。それ以外にも最近ではアメリカ大統領候補者であるドナルド・トランプ氏の入国の禁止を求める請願に対して、50万以上の署名が集まったことがわが国でも報道されたことは記憶に新しい。

それ以外に多くの署名を集めているものとして、子どもに対する髄膜炎（Meningitis）のワクチンの接種対象年齢の拡大を求める請願、IS（イスラム国）が破壊されるまで全ての移民の受け入れを停止すること及びイギ

45 Hansard Society (2012), What next for e-petitions?, p 5.

46 Catherine Bochel, Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?, Parliamentary Affairs Vol. 66 No. 4 (2013), p 803.

47 事案、件数等の詳細については、電子請願のホームページ (<https://petition.parliament.uk/>) を参照。なお、討議を行わないこととなったものの理由としては、別に類似の事案で既に討議が行われた、総選挙の実施やキャメロン首相の不信任投票を求めるものなど請願として取り扱うことのできる範囲を超えているなどである。

リスの国境を封鎖することを求める請願、政治的亡命者を受け入れるとともに、彼らに対する保護を増進することを求める請願などがある。

(4) 電子請願システムの特徴と課題

ここでは、イギリスの電子請願制度についてその特徴と課題について検討することとする。まず特徴としては、議会と政府の共同システムである点を挙げることができる。イギリスにおける請願は、議会主権の伝統の中、歴史的にはウエストミンスター議会、とりわけ庶民院に対して行われてきたところである。しかし、前述したとおり、既に議会に対する請願よりも、関係する省庁に対する請願が好まれる傾向が見られたところであり、また、政府が電子請願システムを導入したことにより、この伝統は大きく変化してきているということが言える。

政府の電子請願システムが登場した当時、このシステムに対しては、「Number 10 e-petitions system」は議会を迂回する、あるいは政府が議会の果たすのに適している役割を引き受ける危険性の指摘がなされている⁴⁸。もっとも、省庁への請願が好まれるという傾向は電子請願システムの導入以前から既に見られたところでもある。

また、請願者にとっては、自らの請願事項が立法により対処されるべきものなのか、立法を必要とせず、政府の政策レベルで対処されるべきものなのかは請願を行う時点で判断するのは難しい。権力分立の考え方を前提にするならば、立法請願は議会、それ以外の請願は政府に対して行うべきであるということになる。現行のわが国の請願制度でも一般官公署に対するものは請願法、国会に対するものは国会法に根拠が求められ、立法請願とそれ以外の請願は一応分けて考えることが可能である。

しかし、国会に対する請願でも、採択され、内閣において措置するのを適当と認めたものは、内閣に送付されることになっており、また、国政調

48 HC 513 (2007), Public Petitions and Early Day Motions, para. 54.

査権の範囲内として捉え得るものも多いことから、「国会（立法府）の直接的な権限を超える事項は扱えないとする必要もない」⁴⁹とされる。さらに、議院内閣制の下では、政府が請願を受けて対処が必要と判断した事案について、立法措置が必要であるならば、閣法を議会に提出することにより、立法的対応を行うことも可能であることから必ずしも分けて考える必要はないと思われる。この点に関しては、「立法請願が行政請願のいずれかを軽視したり、対立させたりすることではなく、いずれも、主権者たる国民の正当な諸要求を反映するかぎり、重視されなければならない」⁵⁰とも言われるところであり、立法府であろうと、行政府であろうと、請願者の意見を反映すべく努力する必要があるということになる。

イギリスにおいても、「ほとんどの人々は署名を行ったとき、個々の事案が政府に関することなのか議会に関することなのか区別しない。署名した人々は、議会で議論され、政府がそのことに何かしらの対処をすることを期待している」⁵¹のであって、入り口の時点で2つに分ける必要は必ずしもないという理解に立ち、共同システムとして運用しているのである。さらに、もし国会に対してのみ請願を行いたいのであれば、既存の紙媒体による手法は残されており、他の手段を奪っているわけではない。

実際の電子請願システムによる請願事項としては、「消費者権利法 (Consumer Rights Act 2015)」を改正することにより、いわゆるダフ屋 (touts) から音楽や芸術、スポーツの熱心な愛好家を守るため、ウェブサイトでの再販売に対して厳しい制裁を科すとともに、身元の提示を求める請願、あるいは「狩猟法 (Hunting Act 2004)」に懲役刑を設けることを求める請願のように立法措置が必要な事項もある。一方で、前述のワクチン接種の対象年齢の拡大を求める請願や、キャメロン首相に対する EU レ

49 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年) 51頁。

50 渡辺 前掲注 13 51頁。

51 HC 235 (2014), E-petitions: a Collaborative system Third Report of Session 2014-2015, para. 14.

ファレンドンダム実施にあたってのEU支持のリーフレット作成に公的費用を投入することを辞めるよう求める請願など必ずしも立法措置を要しないものもあるが、議会と政府の共同システムという性質上、二者が混在するのは当然のことであろう。その中で、署名数により、10,000を超えたものについては政府からの回答、100,000を超えたものについては議会での討議、というように数的な振り分けが行われているが、このことは特徴的な点であるということが言える。

次に、検討すべき課題としては、電子請願を通じて多数の署名が集まった場合における政策への影響ということがある。この点については、第1に電子請願の影響力をどう評価するか、第2に、より規範的には、民主的に選挙された議会制民主主義において、電子請願の影響をどの程度認めるか、という2つの議論になる点が存在するとされる⁵²。以下では、特に第2の点について考えてみることにしたい。

議会制民主主義、とりわけ議会主権の伝統の強いイギリスにおいては、前述のとおり、選挙人がもつ唯一の法的権利は、国会議員を選挙することだけであり、国会において立法の発案等を行う何らの法的手段を持っていないと言われてきた。請願はイギリスにおいて近年、件数が増加しているレファレンドンダムが国民や住民の政策決定に関与する手段であり、拘束力があるとなかろうと大きな影響を与えるものとはその性質が異なるものである。しかし、現行の電子請願システムでは、前述のとおり、一定の署名が集まれば政府からの回答、議会での討議が行われることとされており、これを受けた政府、議会はこれらの内容に一定の考慮を払わざるを得ない。

この点について、以前の政府の電子請願システムの時代のものであるが、「Road Pricing (道路課金)」の導入に反対する署名の事例がある。道路課金については、2005年総選挙時の労働党マニフェストに明記され、実施が予定されていたところであるが、政府の電子請願システムで180万

52 Stephen Coleman & Deen Freelon, *Handbook of Digital Politics* (Edward Elgar Publishing, 2015), p 141.

もの署名を集めたことにより、その実施が一旦、棚上げされた⁵³。イギリスのマニフェストについては、外交政策から内政問題まで政策全般にわたる事項が記載されており、またページ数も相当にわたり、投票を行う際の判断材料にはなるとしても、全ての事項が必ずしも実現されるとは限らない。

よって、マニフェストに記載された事項であっても、その後の事情の変化によって政策を変更することはあり得るところではあるが、マニフェストに記載した内容とは逆の政策を求める請願が多数に上る場合、選挙の際の民意と請願で示された民意のいずれの民意を重視するべきか、ということが問題となろう。電子請願に対しては、市民が主導する直接請求は必然的にポピュリズム的に、あるいは反動的なものになるという恐れも指摘もあるが⁵⁴、請願で示された民意をどう扱うかということは今後の課題である。

また、最近の事例では、EU レファレンダムの結果、離脱票が多数を占めたことに対して、再度のレファレンダムを行うことについての請願が多数の署名を得ている現状がある。イギリスにおいては、前述のとおり、請願も直接民主制として位置づける見解がある中で、今回の EU 離脱に関しては、レファレンダムで示された民意、請願で示された民意、それぞれの民意をどう扱うのか、そして、議会制民主主義の中での議会の意思とどう調整を図るのか、という難問を抱えることになった。請願で示されたレファレンダムの再実施については、その見込みは低いとされるが、今後、これらの複数の民意をどのように政策に反映させていくか、ということはさらに大きな課題である。

53 Ibid.

54 Laura Miller, e-Petition at Westminster: the Way Forward for Democracy, Parliamentary Affairs Vol. 62 No. 1 (2009), p 173

4 請願権の直接請求権的運用の可能性

(1) 請願とイニシアティブ

ここまで、わが国の請願制度、およびイギリスの請願制度について検討を行ってきたが、イギリスでは、近年、請願制度が活性化してきている現状がある。その理由の大きなものとして、インターネットを通じた電子請願システムを取り入れたことがあるのは間違いないであろう。そして、その電子請願も当初は政府主体のシステムであり、政府は返答をするものの、ウエストミンスター議会とは切り離されたものであった。しかし、その後、前述したとおり、政府と議会の共同システムとして位置づけられ、100,000 という一定数を超えた事案については、採択は行われられないものの議会での討議の対象となっていることから、かつての議会で審議の対象となることは起こり得なかった、という状況から大きな変化が生じてきている。

これは、イギリスの政治状況自体が近年、レファレンダムやウエストミンスター議会議員に対するリコールなどの制度を取り入れるに至り、直接民主制の手法が徐々に拡大しつつあることとも整合性がある。そして、請願制度についても、前述のとおり、署名数が100,000 を超えたものについて議会での討議の対象となったことは、国民の政治への直接参加の1つの手法として大きな意味を持つものであると言える。もっとも、政府録書では請願は直接民主制の手法と位置づけられているものの、イギリスにおいて、請願権は憲法上、位置づけが明確にされているわけではなく、必ずしも直接民主制の手法として統一的な見解があるわけではない。

一方で、レファレンダムが直接民主制の手法のうち、政府主導で実施される受動的な手法であるのに対して、請願は能動的な手法であるということが言えるが、能動的な直接民主制の手法としては、典型的にはイニシアティブが該当する。これに関してわが国では、「請願の対象についていえば、何を願いであるかによって、さまざまな制度的意味をもつといえる。たとえば、立法の請願であればイニシアティブの意味を含み、権利の救済を

願いであるのであれば、それは訴願や裁判の請求を意味する」⁵⁵ と言われる。この考え方に従えば、現在のイギリスの電子請願で新たな立法の制定や既存の法律の改廃を求めるものであれば、イニシアティブの一種であると解することができる。しかし、実際の電子請願による事案は、必ずしも立法請願に限定されているわけではない。また、イニシアティブは、最終的には国民や住民の投票にかけて決定するというものが一般的だと考えられていることから、一定の署名数を超えた事案については議会での討議の対象になるとされるものの、最終決定は議会が行うものであり、厳密にはイニシアティブの定義には該当しないことになる。

(2) 請願と地方自治における直接請求制度

ところで、わが国の地方自治における条例制定・改廃の直接請求もイニシアティブと呼ばれることもある。しかし、対象事項が自治立法たる条例に関するものに限定されており、また、条例制定・改廃の直接請求については、「住民に当該条例の議会に対する発案権を与えるものであって、住民の投票に付して住民自らが決定するわけではない。したがって、当該請求に係る条例の制定又は改廃の最終決定権は議会にある」⁵⁶ ことは、地方自治法の規定から明らかであり、こちらも厳密にはイニシアティブに該当するものではない。具体的には、この条例の制定改廃請求は、地方自治法74条に規定されており、選挙権を有する者の総数の50分の1以上の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し請求をすることとされており(1項)、長は、第1項の請求を受理した日から20日以内に議会を招集し、意見を付けてこれを議会に付議し、その結果を同項の代表者に通知するとともに、これを公表しなければならない(3項)こととされている⁵⁷。一定の署名数を得たものについて、議会により審議が行

55 池田政章「請願権の研究」立教法学36号(1992年)3頁。

56 松本英昭『要説 地方自治法』(学陽書房、第9次改訂版、2015年)181頁。

57 もっとも、条例制定・改廃の直接請求の件数としては、1999年4月1日から2012年3月までの13年間で、都道府県においては6件でいずれも否決、市区

われるという点では、いずれも厳密な意味ではイニシアティブに該当しないものの、イギリスの電子請願制度と類似する。

請願と条例制定・改廃の直接請求に関して、地方自治法が直接請求と請願（124、125条）の両者を規定する一方で、「地方自治法所定の如くに二本立てを認めず、請願権のみを認める憲法レベルのそれについては、とりわけ立法化を求める国会請願権については、直接発案権 条例制定・改廃の直接請求権と機能的に同質のものとして つまり請願権から事実上の直接発案権がまだ自覚的に分立していない一本立てのものとして、別言すれば、後述の如く、イギリスの議会史において請願が事実上イニシヤチブの機能を果たしたように、請願事項がただ法律案の形をとっていないものとして、 評価しなくてはならないだろうか」（原文ママ）⁵⁸ との指摘もある。

そもそも直接請求制度は、「間接民主制による地方行政が住民の意思と相容れないような状況が生じた場合などに、これを是正するために住民の意思を直接地方行政に反映させ、間接民主主義の欠陥を補強して、住民自治の徹底を期する」⁵⁹ ために設けられているとされる。ここで述べられている「住民自治」の徹底という点は地方自治特有のものであり、国政には当てはまらない。地方自治では、この「住民自治」の考え方に基づいて、国政と比較して住民の意思を直接反映する制度を設けているのであり、そのことから直接、国政においても「請願権において、これらの権利（筆者注：議会解散権、議員解職権および直接発案権）がこめられたものとして評価しなければならない」⁶⁰ ということに帰結するわけではない⁶¹。

町村において660件で、うち原案可決39件、修正可決60件という状況となっている（宇賀克也『地方自治法概説』（有斐閣、第6版、2015年）320頁）。修正も含めて可決される件数は、決して多い数字であるとは言えず、民意の反映という点では不十分ではなく、課題を抱えているが、現行の制度では、最終的には議会の決定に委ねられることからやむを得ない結果でもあろう。

58 渡辺 前掲注1 271頁。

59 松本 前掲注56 180頁。

60 渡辺 前掲注1 271頁。渡辺教授自身も「国政と地方自治との質的相違を無視して短絡的に言えば」という前提で述べているところである。

61 吉田 前掲注16 305頁では、国政と地方自治に関する憲法規範構造の相違か

一方で、本稿で検討しているイギリスにおける電子請願は、必ずしも立法請願であるわけではなく、また条文化されたものに対しての署名が集められるわけでもなく、こちらもわが国の地方自治における直接請求とは厳密には異なる。ただ、イギリスの請願の事例には、法案の形はとっていないものの、立法請願に該当すると思われるものもあり、この点でも条例制定・改廃の直接請求との類似性が見られるところである。

(3) わが国における可能性

では、このような直接請求権的な請願制度をわが国の国政に導入できるかということ、国政と地方自治の違いから一般的には否定的に解されることになるだろう。しかし、そもそも国政に関しても「権力を代表者が行使するというのは、国民が具体的な権力行使を代表者に『信託』した（前文）のであって、代表者に委ねて放棄したというわけではない」⁶² という考えに従えば、このような制度を必ずしも国政で採用できない理由はないことになる。さらに、国政において、国会の立法権を拘束しない諮問的なレファレンダムであれば憲法上、問題がないとするのが通説でもあり⁶³、その考え方の類推からは、そもそも請願権自体は立法権を拘束するものではなく、イギリスのように一定数の署名を得たものについて国会で討議を行うことを義務付ける制度の導入は不可能ではないように思われる。

この点については既に、わが国の国政レベルでの立法請願に関して、「国会が『国の唯一の立法機関』であることと、内閣が法律案の提案権をもつこととが矛盾しないと考えられているのと同様な意味で、法律の制定改廃についての直接請求という制度を設けることまでは、可能とおもわれる」⁶⁴ との見解がある。また、アメリカの議論からの提案ではあるが、わ

らして困難な構成のように思われるとの批判的な指摘がなされている。

62 浦部 前掲注 8 521 頁。

63 野中俊彦ほか『憲法』(有斐閣、第5版、2012年) 14 頁。

64 樋口陽一『参政権 [その3・完]』法学セミナー 352号 (1984年) 91 頁。

が国においても、「請願権の行使として具体的な法律案の提出までを認めることは、十分可能」だとし、ある種の請願は正式に法律案として受け取って処理するという制度を導入することを提案するものもある⁶⁵。具体的には、条例制定の直接請求からの類推で全有権者の100分の1以上の署名、あるいは全国的な署名を避ける意味から、10以上の都道府県において50分の1以上の署名を集めるというような手法が提案されている⁶⁶。ここでは、基準となる数字の根拠が明確に示されていないが、一定数の署名による民意の反映という点では、イギリスの請願制度と類似するところであり、現在のわが国の請願制度に対する改善の1つの方策として、検討に値するものであろう。

5 むすびにかえて

わが国において請願権は近年においても議論は低調であることは間違いがなく、制度として注目されることも多くない。一方で、憲法上の位置づけの議論はともかく、イギリスにおいては電子請願システムの導入を契機として、改めてその存在がクローズアップされてきている。そして、伝統的な紙媒体での請願とは異なる新たなルール、具体的には一定数の署名を集めた事案に対する政府からの回答、議会での討議など、より民意の反映を考慮したものとなっている。

これまでの紙媒体での請願は、会議録に印刷され、前日進行記録 (Vote and Proceedings) に記録されるが、その効果は限定的にならざるを得ない。その点、電子請願では、100,000以上の署名を得たものについてウエストミンスターホールとはいえ討議が行われることになる。そして、特に多くの署名を集め、世間の関心を集めるような事案については、マスメディアを通じて世間に広く知らされることになる。これにより、世論の関心を

65 毛利透『民主制の規範理論 憲法パトリオティズムは可能か』(勁草書房、2002年) 284頁。

66 同 284～285頁。

より高める効果が見込まれるとともに、ウエストミンスター議会議員が当該事案の認識を図るという点でも意味があり、民意の反映の可能性も高まることになるとと思われる。つまり、「電子請願は、確かに課題を取り上げ、政治的な事項にまで高めるための方法である。すなわち、課題に対して国民とメディアの関心を引き付ける手段であり、国家的な討論の場において自分たちの見解を国民全体に公表する機会を提供する効果的な『火災報知器 (fire-alarm)』の機能として役立つ」⁶⁷ ということである。

また、署名数が 100,000 を超え、ウエストミンスターホールで議論された討議の状況については、ホームページ上で閲覧が可能となっている。さらに、それだけでなく、10,000 を超え政府から回答のあったものについてもその回答内容はホームページ上で公開され、誰でもその内容を知ることが可能となっている。それと比較すると、わが国の請願は、受理後の処理は不透明な状況があり、仮に多数の署名数を集めた事案であってもなぜ採択されないのか、その事案について国会や政府はどのように考えているのか、ということが明らかにされないままとなる。この点でイギリスの電子請願制度では、議会、政府の政策形成過程の透明性の向上、および説明責任の向上が図られているということが言え、この点でもわが国において参考にするべきところがあるように思われる。

一方で、課題としては直接民主制の制度と位置づける見解もある中で、民意の反映をどうするかということがある。イギリスにおける請願が最終的な意思を決定するレファレンダムとは性格を異にする以上、多数の署名を集めた民意が必ずしも政策に反映されるわけではないことは制度の性質上やむを得ないと言えよう⁶⁸。そして、このことは請願者もある程度は理

67 Hansard Society, supra note 45, at 9.

68 もっとも、イギリスにおけるレファレンダムはその時々を実施のための根拠法が制定されるため、例えば 2016 年 6 月に実施された EU の残留、離脱を問うレファレンダムの根拠法である「European Union Referendum Act 2015」には、結果の拘束力に関する規定は置かれておらず、最終的な決定がレファレンダムに委ねられているわけではないとの解釈も可能である。

解しているものと思われる。

しかし、イギリスのように一定の数以上の署名を集めた請願、とりわけ EU レファレンダムの再実施を求める請願のように 400 万以上の署名を集めたものについては、その民意をどのように扱うか、ということは大きな問題になり得る。この点について、「個々人は、政治的なプロセスが『公平な』なものとして認識できれば、たとえ自らが好む成果が得られなかったとしても結果を受け入れる可能性が高い傾向にある」⁶⁹とも言われるところでもある。たとえ自ら署名した事案が議会、政府の政策に採り入れられなかったとしても、公平に取り扱われることにより一定の理解は得られることになる。従って、この公平な取り扱いをいかに確保するか、ということが問題となる。その点で、政府からの回答が得られる署名数である 10,000、議会での討議の対象となる署名数である 100,000 が妥当な数字であるかの議論もあろうが、事案のその後の処理の基準がある程度、明確になっている点では公平な取り扱いが確保されているとも言えよう。また、前述したように政府からの回答の内容、および議会での討議の状況を知ることができ、このような制度を通じてその結果を納得し得る可能性が高まると言える。

わが国の請願制度は必ずしも活性化しているとは言えない。また、政治への民意への反映、という点でも近年、課題を抱えている状況にある。わが国においても請願制度を見直す必要性があろうが、その際には、イギリスの電子請願制度は先行事例として考察に値するものになると思われる。

69 Carman, *supra* note 31, at 736.