

## 請願権の研究

池田政章

- 一 西欧における請願権の源流
- 二 近代憲法における請願権の史的考察
- 三 わが国における請願の動態史
- 四 明治憲法と請願権
- 五 現行憲法における請願権

### まえがき

本稿は、芦部信喜編『憲法IV 人権(3)』(有斐閣大学双書)のための原稿として、一九八二年ごろ出版元に送付したものである。しかし、出版の見通しもたたぬまま、荏苒として日を過ごし今日に至った。そして今後も、出版の予定はたたないという状況なので、あれやこれやを考慮して、そのまま『立教法学』に掲載することにした。即ち、請願権研究が、当時と較べてそれほど進んでいるとも思われず、現状においても、本稿の公表が多少なりと学界に資するところありと判断したためである。ただ、いま読み返してみると、意に満たぬ点が多くあり、筆者としては、新稿をおこしたい気もするが、それでは執筆当時の氣負いが消えてしまう恐れがあるし、何よりも時間的余裕がない。そこで、一切手を加えずに発表することにした。そのため、統計上の新しい資料をはじめその後の参考文献の欠落など、到らぬ点が目につく仕儀となつたが、未開拓の史的考察という点に免じてご寛怒を請いたいと思う。このような旧稿に紙面を

提供してくださった『立教法学』に御礼を申しあげる。

## — 西欧における請願権の源流

### 1 請願の意義と特質

#### (1) 請願は歴史とともに

請願とは、「臣下のものが救済の権限をもつ臣上のものにより入って願いでること」<sup>(1)</sup>つまり、文字通り請い願うことである。請願する権利が請願権であつて、この場合は、とくに人民が政治権力に対し請い願う場合をいう。

人権としての請願の起源は、イギリスにあるといわれている。たしかに、明文で請願権を規定した世界最初の法典は、イギリスの権利章典（一六八九年）であるし、しかも歴史上、その明確な起源を辿れば、後に述べるように、エドワード一世（一二七二～一三〇七）のころにまで遡ることができる。しかし、支配・被支配の関係のあるところでは、それが、身を削られるような苦痛から発せられた声であるにせよ、また恩寵を請う身勝手な甘えであるにせよ、人民は、時と処をこえて、政治について不満や要求をもつていたに違いない。もつとも、裁判制度が整備されていれば、そこで救済されるものもあるし、議会制が確立していれば、立法的に解決されるものも数多かろう。が、それで人民の不満や要求のすべてが解決されるはずはない。まして、これらの制度が確立されていない時代には、人民がその窮状を為政者に訴えたり、権利の救済を願いでの手段として、請願は政治的にとりわけ重要な役割を果たしていたと考えられる。つまりは、その時代の政治制度や政治環境により、その態様に差異はあつても、請願の事実は、支配・被支配の関係のなかでそれが権利として認められていたか否かに係わりなく、洋の東西、時代の如何をとわず存在したことは歴史が証明してくれよう。この意味で、請願（権）は、どこの国においても、権力的支配が成立した古い昔から存在したことは明らかである。

▽わが国でいえば、「佐倉義民伝」や「日安箱」が有名な例といえようか。前者は請願が禁止された事例で、下総佐倉藩において、公津村名主、木内惣五郎が、領主の重税にあえぐ農民の窮状を四代将軍家綱（一六五一～一六八〇）に直訴したため、妻子ともども処刑されたという話。後者は八代將軍吉宗（一七一六～一七四五）が竜ノ口評定所に設けた陳情箱のこととで、いわば請願の自由の保障を意味する。巷間知られる小石川療養所は、この陳情によつてつくられた。

## (2) 請願の態様と法的性格

以上のことからして、どこの国を例にとるにしても、そこにはさまざまな態様の請願の事例が観察できるはずである。それゆえ、これから欧米各国の請願の史的実態を考察するに当つて、各様な請願の形態を整理し、その法的性格を検討する視点を明確にしておかねばならない。

(1) 自由や平等の主張がある実体そのものの実現を要求するのに対し、請願は、その実体を実現しようとするさいの手段・手続として行われる。そのため、請願の対象・方法の如何によつて、請願はさまざまな法的・政治的機能を果すことになる。

(2) 請願の対象についていえば、何を願いでるかによつて、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るのであれば、それは訴願や裁判の請求を意味するからである。

(3) 請願の方法についていえば、一人の平穏な請願の場合と、集団や団体による威をかりた請願の場合とでは、その政治的機能が異なることは明らかである。つまり、後者の場合は強制力を伴うから、政治権力に対抗する政治的要求の意味を有することになろう。

(4) したがつて、請願の対象と方法の係わり方如何によつては予想もつかない働きをする。たとえば、革命的要求を実現しようとするとするさいに集団・大衆請願の形式が用いられたとしよう。そのとき請願は、確實に政治斗争の手

段と化しており、その機能は手続的制度の枠をこえて政治運動に転化している。つまり、請願は、制度と運動を媒介する手段であり、また法と政治の接点に位置づけられるともいえる。

このように、人民のさまざまなる願いや要求を法的手続のなかに取りこんで巧妙に機能させる制度として、請願は、人権保障制度の整備の如何と深く係わり合いながらも、またそれを越えて、長く生き続けることになつたのである。

このような請願の特質を考えると、それは、政治制度や政治環境のあり方によつて流動するところの、極めて多面的でダイナミックな性格を有していることが理解される。そして後で明らかにするように、請願権の法的性格について、わが国で新旧さまざまなる学説が展開され混迷の様相をみせるのも、この多面的・ダイナミックな請願の特質に原因があるといえよう。しかし、それだけに請願権の行使は、その極限状況においては、憲法秩序の枠組みをこえて政治問題に化するということにもなりかねないのである。いざれにせよ、請願権の意味・性格を考えるにあたつては、その流動する歴史的な姿を観察することを欠かすことはできない。その母国イギリスについて、まず潮流を洗つてみるとが必須である。

## 2 イギリスにおける請願の動態史

### (1) 総 説

請願という事実が、洋の東西をとわず古くから存在したにしても、それが請願権として最も早く結実した国はイギリスである。それゆえ、前史における請願の事例は豊富で、それもさまざま形のものが存在し、その性格を観察する材料にはことかかない。つまり、イギリスは請願の母国であり、欧州各国の請願形態の原型はイギリスにあるといつても過言ではないであろう。

その態様の動態について概していえば、イギリスでは、正義の源泉 (fountain of justice) である国王に対しても権

利の救済を求める個別請願に始まって、やがて立法要求のために、庶民院の共同請願が成立し、それを契機に、政治的 requirement の実現をめざす集団請願が分化してくるというふうに三様のものが観察できる。そして個別請願は、その後、「権利の請願」(petition of right)と呼ばれて、その他の単なる「請願」と区別されることになるが、他方、訴願制度が成立した国では、それはそこに吸收され、請願は、立法要求や政治運動の機能をもつようになつた。この動態過程の考察は、考えるまでもなく、請願権の理解のためには不可欠のものであろう。以下、前述した請願の特質に視点をすえて、その源流の史的動態を概観し、請願権の性格を探る手立てとしたい。

## (2) 個別請願

イギリスの請願の歴史を辿る場合、どの時期まで遡ればいいか難しいが、成文という確かさをもつマグナ・カルタ（一二一五年）の成立の背景を辿るという方法には妥当性があるよう思う。即ち、マグナ・カルタが請願を認められたとされる根拠としてあげられる条文は「朕は何人に対しても正義と司法を売らず、何人に対しても正義と司法を拒否または遅延せしめない」（四〇条）であるが、その前史をふり返つてみると、国王裁判権の拡大過程のなかで、<sup>(2)</sup> 国王は正義の源泉であることを根拠に、彼に直接に正義の実現を請うて請願することがすでに認められており、<sup>(3)</sup> そのような経験が、四〇条の「正義と司法」の文言に結実し、間接的にではあるが、請願を王に確認させたと理解されるのである。

△当時は、国王の諮問機関であるキュリア・レジス (curia regis) の機能分化がいまだ進行中<sup>(4)</sup>で、コモン・ロー裁判所が確立するのは一三世紀末である。<sup>(5)</sup> しかし、そののちもコモン・ローの固定化などが原因で、裁判が公正に行われなかつたり、また救済方法がほかにない場合には、それを理由に、正当な救済を主張する多くの人が「神の愛と慈悲のために」国王に請願した。<sup>(6)</sup>

エドワード一世治下（一二七二～一三〇七）、キュリア・レジスの大会議がパーラメントの名でよばれるころには、

請願は憲法上の基礎的な原則の一つとして認められていたと思われる。即ち、一二〇五年のパーラメントの様相を

明らかにしたメイトランドによれば<sup>(7)</sup>、当時の議会記録集の圧倒的部分が、請願審理に関する記載によって占められているといい、さらにこれほどまでに殺到する請願の審理のため、一二一八〇年、一二九三〇年、一二一〇五年と、その制度化が進められたことが説かれているからである。請願の内容はさまざま、国王に特別の恩恵や愛顧を求めるもののほか、国王の債務不履行や官吏の不法行為を訴えるものが数多く、請願は個別請願という形で、とりわけ個人的な権利救済手段として機能していたことがわかる。

請願のこのような機能的性格は、パーラメント、とくに国王評議会 (King's Council) が、裁判を主要な仕事としていたことと深く結びついている。そしてこの両者の結びつきは、やがてパーラメントが請願を利用し、請願がパーラメントの権限に相乗りするという形で、パーラメントの近代化と請願の機能変化に役だつことになるのであって、この点に注目するならば、イギリス憲法史における請願の歴史的役割は高い評価に値するものといわなければならない。

### (3) 庶民院の共同請願

中世末期のパーラメントの性格づけについて見解はわかるが、一四世紀の前半までは、主として司法機関として存在したことに異論はない。ところが、庶民院が登場して、国王が課税に対する同意を庶民院に要求したことが、請願の行使に新しい形態を生みだすことになった。即ち、パーラメントのなかに庶民のパイプが形成されたことによつて、個人的な司法的救済を求めるこれまでの個別請願 (private petition) のほかに、庶民共通の問題を対象とする共同請願 (common petition) が形成されたのである。庶民共通の問題は、要するに政治問題であり、したがつて共同請願は、その解決をはかるための立法要求を意味する。しかも、これまで立法の発案権は国王にあり、パーラメントはそれに対する同意権を有するにすぎなかつたから、庶民院としては、共同請願を実現するために立

法発案権を手に入れる必要があつた。そこで、すでに手にしていた国王に対する課税同意権を武器に、立法を提案する共同請願を採択するよう国王に迫つた。<sup>(8)</sup>こうして共同請願の成立が、庶民院の立法権確立の主要な契機になると同時に、請願に立法発案の手段としての性格が付与せられるにいたつたのである。

△一四世紀の立法のほとんどがパーラメントの請願に基礎をおいているという著名な英法学者の見解もあるくらい、この時期の立法と請願の結びつきは顕著である。が、共同請願にはまだ法的拘束力はなく、拘束力をもたせようとするとその後の庶民院の努力が、やがては庶民院に立法の主導権を得させることになり、ヘンリ六世（一四二二～一四六一）のころに、請願の形によらず、庶民院自ら法律案を起草して国王に提出するという慣例になつた。

立法部としての権限を確立すれば、議会が立法発案のために請願を利用する必要はない。しかし、一方では、議会はまだ国王に従属する機関であつたから、議会が国王に対抗しようとする場合に、請願はまだ活用される余地がある。とくに国王が挑戦的な専制政治を行うときがそうであり、これに対抗して議会の勢いが高まれば、請願は、いまだよく、その政治的機能を發揮しうるのである。他方、臣民の側においては、共同請願という方式を目的の当たりにして、これまでの個別請願とは異なる請願行使の方法があることに気づかせ、やがて、それは集団請願という新しい形式を生みだす引き金になるのである。

ところで、チャーチャー王朝は「立憲的」専制政治と概括される<sup>(9)</sup>とく、憲法の形式を尊重していたので、とりわけ不人気というほどではなかつたが、一七世紀に入ると事情が一変し、王権神授説を固持し旧教を信奉するスチュアート王権に対する斗争がはじまる、この集団請願が活用される政治的場面が提供されるようになつた。

まず、スチュアート王朝の初代ジェームス一世（一六〇三～一六一五）が、英國王たるべくスコットランドからロンドンへの旅行中、はやくも清教徒僧侶が、国教の礼拝・服務・寺録・訓練について、いわゆる千人請願（Millenary Petition、実際は八二五人という）を捧呈した。結局、代表者一〇人が禁固、三〇〇人が牧師職除名という結果

に終わったが、この事件は次のような教訓を残した。即ち一つは、臣民による王権対抗的な集団請願（popular petition）が行われたという点で、請願権が集会もしくは団結の権利とセットで考えられるようになったこと。二つは、庶民院の場合のような取引材料をもたない請願は実効性が少ないという点で、請願は運動に支えられねばならないということである。

他方、議会に関していえば、一七世紀は国王と議会の斗争の世紀といわれ、すでに課税協賛権と立法権を手中にしている議会が、さらに主権をも握ろうとして国王と抗争し、それに勝利した時期である。その端緒をつくったのが請願であつて、成果は、マグナ・カルタとともに「イギリス憲法のバイブル」（ウィリアム・ピット）といわれる「権利請願」（一六二八年）と「権利章典」（一六八九年）に結実することになる。

#### (4) 権利請願から権利章典へ

権利請願は、周知のように、チャールズ一世のマグナ・カルタ無視を非難する庶民院が、国王に対する金銭支払協賛権を武器に、臣民の自由を保障する古来の諸法律が有効であることの確認と、庶民院によるそれの解釈の承認を要求したもので、それを請願の形で国王に提出したのである。請願の形式はエドワード・コウクの発案といわれており、おそらく、彼はそのとき、かつて立法発案の手段として広く活用された共同請願を想起したのであろう。したがつて、この場合の権利請願というのも、これまでと同じような立法要求の意味をもつものであったが、その内容が革命に近いような憲法上の変革を含むものであることに注目すると、こんどは極めて積極的な政治斗争の手段——抵抗権・革命権——として行使されたことになる。つまり、共同請願によつて庶民院が立法権を確立したのちにおいても、請願は国王に対抗する庶民院の斗争手段であつたという面は否定できず、そういう請願の機能的性格が、この事件を通していつそう克明に印象づけられたといえるであろう。

ところで、権利請願のケースは特別な例であるとしよう。しかしその場合でも、一七世紀における請願の動態

をみると、そのダイナミックな性格がはつきりと読みとれるのである。なぜならこの時期、請願の組織化は政治宣伝の一方方法とわざなつたからである。たとえば、一六四一年には一万五千人のロンドン市民が請願に署名して、一五〇〇人がウエストミンスター・ホールに殺到し、また一六四三年には富裕な市民の妻女多数が庶民院に請願におしかけ、さらには一六四七年の事件 (a Liburnian Petition) もある。<sup>12)</sup> さて、請願は盛んに政治運動に利用され、それが、クロムウェル革命の糸口をつくつたことは想像に難くない。その社会的・政治的要因として、一六世紀後半から一七世紀にかけての急速な産業発達に伴う、封建的貴族層に代わるヨーマン層・ジョントリーカー層の発展と商人層の繁栄にみられるような社会的勢力の変動、およびそれらの勢力を背景とする庶民院の王権に対する権限の強化などがあげられるが、より直接的には、教養ある富裕な法律家が、広範な要求を、より単純な言葉で表現するのに、集団請願が効果的な宣伝になると考へたからといわれている。その政治的意味の重要さは、共和制期の最も基本的な政治理論の幾つかが、それらのなかに見いだされるはずであるといわれたことによつても証明される。<sup>13)</sup> こうして請願の政治運動的な性格が、この時期にいつきよに顯わにされたのである。

▽請願による宣伝の慣行が広まれば、この騒々しい状態が取締りをうけるのは当然である。王政復古後、一六六一年の制定法 (13Car. 2, st. 1, c. 5) によって集団請願は厳しい制限をうけ、さらにはジエームズ二世 (一六八五～八八) は国王と議会への請願を禁止した。彼は七僧正事件 (the case of the Seven Bishops, 一六八八年) では請願を叛逆行爲とみなし、請願者を倫敦塔に拘禁したが、裁判所は請願権を認め、七僧正を免訴した。<sup>13)</sup>

請願が、明文上、権利として確定するのは、名誉革命の所産である権利章典 (一六八九年) においてである。すなわち「国王に請願することは臣民の権利であり、このような請願をしたことを理由とする収監または訴追は、違法である」と規定された。これまでの国王と臣民の請願をめぐる斗争の経過を考えると、「臣民の権利および自由」を宣言する権利章典が、その基本的なものの一つとして請願権を規定したのは自然の成り行きであつたろう。

- (1) Jowitt's Dictionary of English Law, vol. 2, 2nd ed., p. 1357 (1977)
- (2) マグナ・カルタ時代の裁判所制度については、原田慶吉「マグナ・カルタ（1）」国際大百科事典（1947）。
- (3) K. Smellie, Right of Petition, in Encyclopaedia of the Social Science, vol. XI, p. 98 (1954).
- (4) キヨリト・ルーハスの構成・権限・機能分化については、近藤申一・イギリス憲法（4）111頁以下（1970）。
- (5) ロイヤル・ロー裁判所の確立過程については、長谷川元吉・イギリス法学入門（7）111頁以下（1971）。
- (6) 高橋賢三・英米法源理説（10）頁（1948）。ハムワード・チャーチの請願については、W. Stubbs, Constitutional History of England, 4th, ed., vol. 2, p. 275-7 (1897).
- (7) メイユーハム（小山貞夫訳）・イギリスの初期議会（1）1頁以下（1969）。
- (8) 美濃部達吉・議会制度論（1）9頁（1941）。
- (9) Stubbs, op. cit., p. 602 et seq., 個別請願によるものは今口こう私法律（private bill）の性格をもつて、その手続は半分立法的、半分司法的なものである。Stubbs, vol. 3, p. 478.
- (10) 尹船田太郎・英國憲政史（5）5頁以下（1941）。
- (11) 前掲（8）頁。
- (12) Smellie, op. cit., p. 98-99.
- (13) Jowitt's, op. cit., p. 1358. 尹船・前掲（5）7頁以下。

## II 近代憲法における請願権の史的考察

### 1 総 説

これまでイギリスの請願権前史を追いながら、その特徴的様相をみてきた。それをより重ねて概括すると、ほぼ時代的に、権利救済を求める個別請願、立法化要求の個別請願（私法律案の場合）・共同請願、政治運動・政治宣传のための集団（大衆）請願という二つの形相を観察することができる。それを単純に、苦痛の救済から政治的要求の実現への拡大化といつてしまえば、そのような傾向は、イギリスにとどまらず、他の諸国の場合もほぼ同様であるところだが、一般には、権利救済を求める請願は、裁判制度が整備されるに伴って消滅し、後は、政治的要

求のための請願が、立法化の要求として、政治に参加する手段として、また政治運動として行われることになる。

それに対してもイギリスの場合は、他の国と異なつて、権利の救済を求める請願はその後も長く存続し、つい最近まで認められていた。その理由は、イギリスでは「国王は悪をなさず」(King can do no wrong)の原則から、国王を訴えの相手方とすることがでしゃ、そのため国王から不動産・動産を回復し、あるいは契約違反の損害賠償を求めるときは、「権利の請願」(petition of right)とよばれる請願の形式でなされたからである。この手続は、後に国王訴追法(Crown Proceedings Act, 一九四七年)が国王を訴えることを認めたので廃止されたが、わが国でいう請願と訴願の観念の区別は、イギリスでは、長年、一見曖昧な請願と権利の請願として区別されてきたといふことなのだろう。後に述べるドイツの場合のように、請願と訴願との分ち難い関係という側面は、このイギリスへの先祖返りともいふことながら知れない。

ところで、一八世紀にいち早く近代憲法を成立させたフランスでは、そのころ国王は悪をなさずの原則を認めておらず、しかも行政裁判制度が成立していたので、いわゆる権利の請願が機能する余地はない。請願はもっぱら政治的要請を実現する手段として捉えられていると考えてよい。それがどのような政治的意味をもつものとして機能したか、そこに、市民憲法が構想する請願権の本質と限界が存するようにならう。以下、イギリスのその後、および、欧米各国の請願権史を概観するが、アメリカでは共和制下の請願権のありようを、フランスでは大革命期におけるそのイデオロギー的性格を、そしてドイツについては請願と訴願の関係に注目したいと思う。

## 2 イギリス

### (1) 選挙法改正の請願

権利章典において近代的形態を確立した請願権は、一八世紀においては自然権とみなされ、組織された請願が絶えまなく行われたという。その理由は次の通りである。名誉革命・王位継承法によって議会主権が確立したとはい

うものの、その基盤をなす庶民院そのものの構成はきわめて非民主的で、議会寡頭制<sup>(14)</sup> (parliamentary oligarchy) とさえいわれた。庶民院議員の選挙法は一五世紀以来ほとんど手がつけられておらず、選挙区の配置は不合理で選挙資格もでたらめであった。そのため、選挙制度の改革は早くから自覚され、大ピット、小ピットなどが、議会改革の必要性を強調し、具体的な提案もなされたが、成功せず、参政権をもたない人びとが政治に参加する方法として請願を多用したからである。

一九世紀に入ると選挙法改正運動は議会外に発展し、とくに改革を主張するホイッスル党は、地方の不平を組織化して、六五〇の請願が作成されたという。改革前の議会で請願についての大討論が行われ、一八三二年の選挙法改正にあたっては、請願が、その通過に大きな役割を果たしたのである。<sup>(15)</sup>

▽選挙法改正のために提出された請願数は、一八二一年一九件、一八二二年一二件、一八二三年二九件、一八三〇年一四件である。

## (2) チャーティスト請願

(イ) 請願の猛威はこれで終わつたわけではない。一八三二年改正法の選挙資格の拡大によつて選挙権を与えられたのは中流階級中層部まで、総人口の三パーセントにすぎなかつた。改正運動にさいし大きな力となつた下層市民層や労働者は選挙権からとり残されたため、彼らは、成年男子普通選挙権その他五項目の要求を掲げて、チャーティスト運動を展開する。そのための請願 (Chartist Petition) は、以前にもまして大掛かりであり、しかも画にかいたように典型的な形で行われた。つまり請願権は、声明文の署名を集めるために会合する個人の集会の権利と、彼らがそれを提出する時期を決定するために会合する団結の権利とを含むものと考えられ、それに基づいて一八三九年には、ダグラスの起章文が全国のチャーティスト集会で公にされ、ついには「美しく堂々たる日録」 (Northern Star, 一八三九年五月一一日) になつたといわれるからである。一二〇万人の署名、長さなんと三哩であつた。

▽因みに、第二回一八四二年の請願は、六哩の長さに三〇〇万人の署名簿が、大衆の行列によつてロンドン市街を練り、議院に持ちこまれた。第三回一八四八年には五〇万人の集団行進が計画されたため、政府は一七万の警官隊を編成してチャーティストの不穏に備えたため、請願者の署名数は当初の主張五七〇万人に遙か及ばず、二〇〇万人をこえなかつた。

(口) チャーティスト運動は、一八四八年を最後として終熄したが、請願権の行使はいつこうに衰えをみせていない。それは、外からのフランス革命・二月革命の影響、ペイン、カートライト、ゴドワインなどの改革思想の流布、それをうけいれる中流階級の政治舞台への登場と民衆の生長があつて、イギリスは政治運動の季節、請願の季節に突入していたが、一八三二年改正法によつてイギリス憲法に施された「革命的行動」（バージェス）がその機運を助長し、チャーティスト運動がそれに油を注いだからである。かくして一八五八年には、六ヶ条要求の一つ「財産による被選挙資格の撤廃」が実現された。大衆は経済・労働問題に変革を求めて何かをせざるをえなかつたのだろう、それが運動と最も結びつき易い請願権に集中したのである。

▽このことは次の数字をみれば明らかである。一七八六～一七九〇の五年間の請願件数八〇〇に対し、一八三三～一八三七の五年間では五〇〇〇に増え、さらに一八四四～一八四七では八万に急増する。一八五〇年の郵便局日曜勤務反対請願五〇〇〇件、一八五六年大英博物館日曜開館反対請願五〇〇〇件などの如きは、請願対象の拡大・日常化をおもわせる。頂点は一八六八～一八七二の五年間における一〇万一五〇〇で、その後は徐々に減少し、一九一八～一九二二の五年間では二四五にすぎなかつた。参政権の拡大、新聞の発達、議会における質問拡大の慣習、行進管理における警察権強化が、脅威とも説得ともなつて、請願から力を奪つたのである。<sup>(16)</sup>

### 3 アメリカ

#### (1) 請願権の憲法典化

一八世紀のイギリス植民地において、請願権はコモン・ロー伝統となつてゐる。したがつて、アメリカで請願権の規定が文書に現われるのは時間の問題であつた。その最初は印紙税会議 (the Stamp Act Congress, 一七六五年) の決議であり、「国王または議院に請願する」とは、これら植民地の英國臣民の権利である」と宣言された。さらに大陸会議 (Continental Congress, 一七七四年) においても、「これら植民地は、静穏に集会し、その苦情を考慮し、また国王に請願する権利を有する。これらのことに対してなされる訴追、禁止的な宣言および収監は、すべて不法である」と決議された。請願権がコモン・ロー伝統であるとしても、これらの決議の背景には、諸植民地の英本国に対する圧制への抵抗が読みとれるようと思ふ。それを端的に示すのが、独立宣言に謳われた「これらの圧制のすべての場面において、われわれは最も謙虚な言葉で救済を請願してきた。が、われわれのくり返し行われた請願は、侮辱のくりかえしによつて報われたにすぎない」という文言である。

独立後、英國の圧制から開放されたアメリカにとって、請願権は無用のはずであつた。つまり、請願権は、明言せずとも、共和政府そのものの性格のなかに含まれてゐると考えられたはずである。しかし、またそれほど自明なるがゆえに、人権条項をおく州憲法<sup>(17)</sup>においては、そのほとんどに、また連邦憲法の場合も、権利章典を追加した修正条項において、請願権を規定した(一七九一年)。それが「……人民の平穏に集会する権利、ないし苦痛時の救済に関し政府に請願する権利を侵す法律を制定してはならない」(修正1条)の文言である。「苦痛の救済」という言葉は、イギリス初期の請願権を彷彿とさせるが、しかし同時に、集会の権利の保障が、「あたかも政府に請願するために『平穏に集会する国民の権利』といつてゐるかの如く」にもみえるところに、その近代的思考を窺うこともできよう。

## (2) 請願権の限界

一九世紀に入れば、請願権は、もはや、どのような意味においても「苦痛の救済」に止まることはなかつた。それはイギリスの場合と同様に、論争的な政治問題に関する要求として、また請願層の利益擁護のために行使された。たとえば、一八三六年には奴隸制擁護論者は、それに反対して絶えまなく続く請願に悩まされたり、請願を呈示する行列が、チャーティスト請願と同じく、悲喜劇的な結末となつた例はしばしばある。一八九四年の「オハイオのコクシイ将軍」に組織された失業者の大群、一九三二年の特別手当の立法を要求する失業退役軍人のワシントン請願行進などである。最後の例では、憲法に対する脅威とみなされて、軍隊によつて追い払われている。<sup>(19)</sup>

コモン・ローのもとでは、「そこに家族と財産とをもつた、しつかりした合理的精神を有する人びと」に不安を抱かせるような集会は違法と考えられている。したがつて、革命への序曲ならいざしらず、物理的実力によつて立法部を威圧する集団請願は、宣伝としても説得としても余り役にたたないといわれる。このことは、市民憲法が規定する請願権の限界を考える場合に重要である。その端的な例は、これをフランスにみることができる。

## 4 フランス

### (1) 総 説

ヨーロッパ大陸の多くの国においても、請願権は伝統的なものであつた。それを中世のフランスについてみると、請願権のありようはイギリスと似てゐるところが多い。国王に対し裁判を求める請願、また等族会議の代議員が選挙民に負う強制委任 (*mandat impératif*) の基礎となつてゐる陳情書 (*cahier de doléances*)——それは今流でいうモニター報告書のようなものであるが——の存在が、イギリスの個別請願や共同請願を想い出させるのである。フランスの絶対王制とその諮詢機関としての等族会議の存在が、イギリス王制・キュリア・レジスと類似的なことが、請願権のありよう——とくに後者——と同じにさせたのだろうか。少なくとも、等族会議の活動が活発な

これはそうであった。もつとも、等族会議がその後衰微したため、イギリスのように、陳情書はイニシアティブへの道を歩むことはなかつた。しかし、陳情書の存在が、やがて来るフランス革命において、請願権に新しい意味をもたらす」とになるのである。

## (2) <sup>(20)</sup> jugement des placets

人民が国王に恩恵または裁判を願いでの書面を placet ハーハー、これによる裁判を jugement des placets ハーハーた。この裁判は、裁判所に対して留保した国王の特権——留保裁判——の一つで、彼の本質的職分に属した。国王の決定は裁判と同じで、ルイ十四世（一六四三～一七一五）が完備させたといわれ、彼は人民、なかでも貧民の請願書を自ら受理し決定した。地方の悪政がこれによつて国王に知られ、国王と人民の親密な関係をつくりだすのに力があつたといわれる。この請願裁判の存在は、まさにイギリスの個別請願を想起させる。

## (3) 陳情<sup>(21)</sup>書

(1) 等族会議は、国王に対し、陳情・諫言をする権限をもつてゐるが、その基礎にあるのが、各自分より託された陳情書である。等族は、国王の要求に対し、陳情書に従つて、「諫言といひたつて謙譲な歎願」(remonstrance et très humble supplication)をするだけである。陳情書は、国王に提出され参考にされるが、満足な結果が得られるかどうかは状況次第で、等族会議の勢力が強いとき——一四世紀から一六世紀——には、御用金の要求に対し、等族の歎願を強くおしだしたこともある（一四世紀）が、結局、王権の強大さとそれとともに等族会議の微力のため、イギリスの共同請願にみられたようなイニシアティブは成立しなかつた。

後における革命後のデクレの文言「国王に対して陳情書および請願書を起草する……」にみられるように、確かに觀念上は陳情と請願とを区別している。それは何よりも、陳情書が等族への権限委任を指示する文書であつたからには違ひないが、等族がそれを国王に対する請願にまで高められなかつたことも原因しているのであつて、政治

的には陳情は請願の導入口であり、実質的には同じように考えてよいようだ。現に、一七八九年に起草された陳情書は、フランス革命の引き金となつており、それは実質的には請願であつた。

(四) 一七八九年一月二四日、等族会議の召集と代議員選挙が公表されると同時に、各市町村は人民に対し、各人の不平と苦痛をしたためた陳情書をださせた。曰く「陛下は、王国のすみずみから、名もない民が、それぞれの願いや要求を陛下の御許まで上申することを希望したまう」というのである。

進歩的文化人は続々と社会批判のパンフレットを書き、政府の厳しい統制も麻痺して、言論・出版の自由が実現したという。皆がこれをむさぼり読み、聞き、そして議論した。そして集会が開かれ、陳情書や宣言が作成された。

陳情書は選挙区の身分ごとにだされ、その数六万に及んだ。理性・道徳・自由・博愛といったもつた言葉に飾られ、各自分ごとに差異はあるものの、総じて、国民代表議会に立法権と課税権を与え、思想・言論の自由を保障する憲法の制定を要求している点で共通していた。この陳情書の意義は、八月二六日に成立した「人および市民の権利宣言」の中に、これと類似の文書が現われていることによつて証明されよう。が、このことによつて、人権宣言のルーツがアメリカ諸州の権利宣言にあるという説（イエリネック）<sup>(22)</sup>を否定するつもりはなく、いうなれば、アメリカの権利宣言も、フランスの陳情書も人権宣言も、その根は一つということかも知れない。<sup>(23)</sup>それはともかく、陳情書は、政治的意味ではあるが、人権宣言制定のイニシアティブの役を果たしたのである。

#### (4) 諸憲法下における請願権の消長<sup>(24)</sup>

(イ) 人権宣言に請願権の規定はない。それはアメリカの場合と同様に、共和政に関する全理論のなかに、それが内在すると考えられたためである。しかし、陳情書の経験はまもなく、次のデクレに結実する。即ち、一二月一四日のデクレ (Décret sur la constitution des municipalités) は「能動市民は、市町村、県および郡の行政府、立法府、

あるいは国王に対して陳情および請願を起草するため、平穏かつ武器をもたずく個別の会に集合する権利を有する。ただし、市町村吏員に会の時期および場所を通知するゝと、陳情および請願を持参し提出するために10人を越える市民を派遣してはならぬことを条件とする」(第11條)と規定し、八日後、111日のデクルでは、能動市民は立法府に直接、請願を提出する」とが認められた。それを定めたデクル(Décret sur la constitution des Assemblées primaires et des Assemblées administratives)の規定「……やの(国民議会代議員の)投票の由由は、いかなる個別的委任によらず、阻害されえないか、第一次会(各区(canton)におかれた選挙人を選ぶ能動市民団)および選挙人会(各県の第一次会において選任された国民議会代議員の選挙人団)は、立法府に到達せようとする請願および指示を立法府に直接に送付する」(第一款三回条、括弧内解説および傍点は筆者)は、まさに興味深い。請願の受理が個別的委任になると云う理屈である。いずれの場合も、能動市民だけに保障されたもので、革命当初、請願がプロレタリアートの意思表明の手段になつたことを教訓に、新政府のブルジョワジーは、受動市民に請願権を認めなかつたのである。ただし、後者のデクルにおいて、イニシアティブの意味をもつて請願が認められたことは注目に値する。

(2) 請願による大衆の政治的要求が熾烈になれば、革命の急進化を抑えるため、これに制限が加えられる。一七八九年10月のヴェルサイユ行進事件にショックをうけた国民議会は、翌年六月に騒擾煽動者取締・処分令を可決したが、翌九一年五月には、請願に対し広範な制限を加えるデクル(Décret relatif au droit de pétition et qui fixe les cas où les citoyens pourront requérir la convocation de la commune)を制定する。即ち「請願権はすべての個人に廻し授権する」とはできない。そのため、選挙人団、司法部、行政部または市町村によつても、市町村部局または市民団体によつても、集団の名において行使する事ができない。すべての請願人は請願に署名する。それができない場合またはそれを知らない場合は、記名してそのことを書かれてゐる」(一条)と定め、集団請願の禁止と個々人

の「品名といふ制限を加えた。そしてさらに同年六月の「テクル (Décret relatif aux assemblées d'ouvriers et artisan de même état et profession)」において、「行政部および市町村はすべて、一つの身分または職業の名称によるいかなる陳情または請願を受理することも、それにいかなる返答をする」とも禁止される」(二二条)と定めて、いつそうの制限を加えた。この法案を提案したシャブリエの意図は、請願権はブルジョアジーの権利であるとして、プロレタリアートの請願を拒否せんとしたのである。<sup>(24)</sup> 共和制を要求して請願書に署名するため、シャン・ド・マルスに集まつた民衆が血を流したのは、これよりほぼ一ヶ月後であった。

い、九年憲法の請願権規定は、この精神の継承である。「憲法上の機関に個別的に署名された請願を提出する自由」の保障がそれである。民衆にとって唯一の合法的な政治的武器である集団請願を制限することによって、ブルジョアジーが自らを防衛しようとするのは当然で、この一ヶ月後、大衆団体に関する「テクル (Décret sur la sociétés populaires, 九月三〇日=一〇月九日)」が制定され、集団請願にとどめをさす形になった。そこには「われらの会、クラブまたは結社が集団名でなんらかの請願を行い、会の名でなんらかの使節を送り、および一般的に、会が政治的存在の形式のもとに現われるすべての行為を行つた場合には、審議を主宰し、請願を提出し、これららの使節を構成し、またはこれらの行為の執行に積極的役割を果たしたものは、同一の方法で、公民表から六ヶ月間抹消され、すべての公職を停止され、かつ同一の期間内はいかなる地位に選出されても不適格と宣言される」(二二条)と規定されている。

二) 請願権のありようには注目する限り、フランス革命史は請願権をめぐる攻防史である。いとほゞやうに、請願権の政治運動に占める地位は重く、そしてまた両者の関係は緊密である。それだけに、政治運動の高揚期には、請願権の性格、とりわけ限界を考える素材が豊富であり、フランス革命は、正しくその見本であるといえよう。

次に、九三年憲法以後の請願権規定をかかげるが、その時代背景、政治環境、憲法のイデオロギーを考えながら

一読すると、それらの関連性に驚かされるであろう。

九三年憲法「公権力の受託者に請願を提出する権利は、どのような場合にも禁止され中止され制限されえない」（三二一条）。

九年憲法「すべての市民は行政庁に請願を発するのは自由であるが、これは個人的に行われるべきである。いかなる団体も共同して請願を提出することはできない。請願人は被設定権力に払うべき尊敬を忘れてはならない」（三六四条）。

九年憲法「すべての人間は、被設定権力および護民官に対し、個人的に請願する権利をもつ」（八三条）。

一八一四年憲法「両院に対するすべての請願は書面によるほか行われず、またはこれを提出することができますない。口頭によりまたは議場において請願を行うことは法律により禁止される」（五三条）。

一八一四年憲法は、三〇年憲法とともに、広くヨーロッパの市民憲法に強い影響を与えたが、請願権についても市民憲法の原型を表示しているようにみえる。それは、請願権の性格づけについて、市民憲法に関し広く行われている理解に極めて類似的だからである。

(b) フランス憲法史が物語るように、請願権のありようほど、階級的またはイデオロギー的性格を示すものはない。請願権の保障には、単なる個人的な請願の自由から、政治的権利または政治運動の権利の保障まで、さまざまな次元のものが規定された。とりわけ、集団的請願権が民衆斗争の武器となり、憲法はそれに対して深い考慮を払ってきた。そして、憲法自らのイデオロギー的性格をのりこえる請願に対しては容赦しなかつた。そこに、同じ政治的自由でも他の自由権とは異なる請願権の能動的性格を見ることができる。それにしても、これほど、歴史的状況や政治環境によって流動する人権も珍しい。現代憲法は、そのなかでどのようなモデルを選択しようとしているのであろう。

## 5 ドイツ

### (1) 訴願との融合

ドイツの場合も、請願権の起源は古い。中世期、等族国家の時代には、等族は地方庁に提出する *Gravamina* と称する権利をもつていた。<sup>(25)</sup> それは、時の経過とともに、内容もしばしば変化しているが、いざれにしても、今までいう *Beschwerde* である。

一九世紀初めに、一八一四年憲法の影響をうけて、南部ドイツ諸邦に憲法が制定されると、そのなかに訴願——憲法訴願・権利訴願——の規定が現われる。バイエルン憲法（七章二一条、一〇章五条）、バーデン憲法（六七条）、ヴェルテンベルグ憲法（三六、三八条）、ヘッセン憲法（八一条）がそれであるが、それらは主として等族の権利であった。<sup>(26)</sup> つまりフランスの影響も、政治的表現としての請願権はうけ入れられず、古い等族的権利と融合した訴願権が規定されたのである。その理由としては、これらの憲法についてよく指摘されるように、等族的といふことと代議的といふことが同視されるほど政治的近代化が立ち遅れていたこと、それに伴つて政治的自由の自覚が乏しかつたこと、そしてそれにもかかわらず、等族制的二元主義といわれるよう<sup>(27)</sup> に等族の諸侯に対する力の強かつたことがあげられるが、とくにドイツの特殊事情として、当時から裁判権こそ法治国の冠と考えられており、そのため、フランスの請願にみられるような政治的斗争も、訴願という司法的解決に委ねることになったのではないかといふことが想像される。こうしてドイツにおいては、訴願は請願から分離しながら、なお次に述べるように、双方は分ち難い関係になつてゐるのである。

もつとも、請願と訴願が明確に分ち難いということは、今までのべたイギリス・フランスの場合も同様であるが、ドイツがそれらの国と異なる点は、そのことがほぼドイツ憲法の伝統になつたという点であろう。以下、連邦憲法の規定を例示する。

## (2) 連邦憲法の請願条項

フランクフルト憲法草案「[各]ドイツ人は、官庁、国民代表機関およびライヒ議会に対し、書面により請願および訴願 (Bitten und Beschwerden) をする権利を有する。[...]の権利は、個人ならびに団体、および団体の中の多数人によって行使されねばならないがである……」(一五九条)。団体の請願を規定したところに、この憲法の自由主義的色彩を窺いとがである。同時に、ワイマール憲法・ボン基本法の原型があることに留意すべしである。

ワイマール憲法「各ドイツ人は、書面により権限ある官庁または議会に請願または訴願 (Bitten oder Beschwerden) をする権利を有する。」の権利は、個人または多数人が共同して行使することができる」(一一六条)。ボン基本法「各人は、個人または他人と共にして、書面により権限ある機関および議会に対して請願または訴願 (Bitten oder Beschwerden) をする権利を有する」(一七条)。現在、Bitte と Beschwerde は明確に区別し難く、Petition の概念は、ドイツでは両者を含むとされる。しかも、伝統的な Beschwerde については、かねてより、それはあまきまな方法で使用され、すべてに通用する一義的な定義はほとんどのないといわれているから、Petition についても同様である。請願と訴願の融合がドイツの伝統だと云ふのが、その証拠がここにある。

- (14) 中村英勝・イギリス議会史一三六頁以下 (一九五九)。選挙区については同上。選挙権・被選挙権については、占部前掲七五五頁以下。
- (15) Smellie, op.cit., p. 100.
- (16) ibid. p. 100. 中村前掲一四八頁以下、占部前掲七七一頁以下
- (17) 連邦憲法制定前の州憲法の請願権規定の存否については、田中英夫・アメリカ法の歴史(上)九四頁(一九六八)。現行州憲法のそれについては、小倉庫次・アメリカ合衆国州憲法の研究三九頁(一九六一)。
- (18) エドワード・ローウィン(京都大学憲法研究会訳)・アメリカ合衆国憲法1101頁(一九六〇)。
- (19) Smellie, op.cit., p. 101.
- (20) 野田良々・フランス法概論上巻2401頁(一九五五)。
- (21) A. Esmein, Cours élémentaire d'histoire du droit français, p. 485, p. 498 et seq. 地方別等族会議も各会期毎に陳情書を作成して、王に陳情するが認められた。その内容は国王の行政官の地方特権に対する侵害である。野田前掲241頁。

- (22) 本田喜代治・「ラ・ヌ・ス革命史」〇二二頁以下（一九七一）。
- (23) 中村 哲・「請願権の変遷」国法学の史的研究一七六頁以下（一九四九）。
- (24) 同上一七九頁。
- (25) K.H. Matter, Petitionsrecht, Die Grundrechte II, S. 621 (1954).
- (26) 諸邦憲法の性格・請願制度については、池田「ドイツ型憲法裁判の系譜と特質」〔國家七三卷八号〕八頁以下（1960）。ドイツで最も早く成立したナッサウ憲法の請願については、中村前掲一八七頁。またバーデン憲法の請願・請願の実際については、栗城寿夫・ドイツ初期立憲主義の研究一七一頁以下（1965）。
- (27) 池田前掲四四頁。
- (28) Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2. Aufl., Bd. I, S. 509 (1957).
- (29) Stier-Somle, Beschwerde im Wörterbuch des Deutschen Staats und Verwaltungsrechts, 1, S. 431 (1911).

### III わが国における請願の動態史

#### 1 総 説

請願の源流を遡ると、わが国の場合、諸外国同様に、いやそれ以上の古い時代に遡ることができるのは一驚である。これまで日本の憲法史を省察する場合、通常は、幕末の立憲主義思想の移入期から始めるのが例であった。なるほど、明治憲法にしろ現行憲法にしろ、立憲主義思想の継受による產物だから、江戸期以前について配慮する必要はないといふことであろう。が、しかし、継受法制の受容およびその後の社会的機能を考える場合、その国の法文化が重要な意味をもつから、一般的にいっても、法文化の形成にあずかった継受期以前の歴史的状況について、問題関心をもつゝとが必要である。まして、継受前に同種の法制を経験している本稿の請願権のような場合は、この感がいつそう強く、そういうた問題関心はむしろ必然的というべきであろう。こういう観点から、わが国についても、請願の源流とその史的様相を一応明らかにしておきたいと考える。

## 2 請願の原初的形態

### (1) 鐘匱の制

日本最古の法典が大宝律令（七〇一年）であることは周知の事実であるが、文献（日本書記卷二五）が伝える請願の原型はそれよりさらに古く、六四五（大化元）年に、朝廷に鐘匱を設け、「伴造、尊長訴ふる所を審かにせずして、牒を収めて匱に納れば、其の罪を以て罪せむ。其の牒を收むる者は、昧旦に牒を執りて内裏に示せ。朕年月を顯して、便ち群卿に示さむ。或は懈怠りて理らず、或は阿黨ひて曲ること有らば、訴ふる者鐘を撞く可し」と詔されたという。その実施については詳らかにしないが、その理念が儒教倫理に基づく徳治主義にあつたと推測しても、あながち誤りではないであろう。

### (2) 律令格式時代

律令（養老律令七八八年制定七五七年施行、大宝律令はすべて散逸）もその精神をうけ、民情を斟酌する方途として、次の制度を定める。<sup>(30)</sup>

① 太政官の上奏。八省以下内外の諸司より太政官および所管に上申する解（公式令一一）、主典以上の官人より諸司に上申する牒（公式令一四）、雜任以下の下級官吏・庶民より諸司に上申する辞（公式令一五）により、太政官は下情を知つて上奏する。

② 上表。臣下から中務省を経て天皇に奏進する（職員令三）。諫争表・建議表・陳述表・上奏表・謝恩表・人民控訴表は、下情を知り立法するための参考とされた（古事類苑政治部一の三七六）。

③ 意見書。陳意見条（公式令六五）に「凡そ事有りて意見を陳べて、封進せんと欲はば、即ち任に封上せよ。少納言受け得て奏聞せよ。開き看るべからず。若し官人の害政、及び抑屈有るを告言せば、彈正受け推へ。理に当れらば奏聞せよ。理に当らずば弾せよ」と定める。

▽「意見」とは、臣下が政治の得失について上陳するものであるのに対し、「上表」はそれ以外の上陳というように一応区別されるほか、両者は奏聞の手続きが異なる。<sup>(31)</sup> 意見の著名な例としては、九一四（延喜一四）年の三善清行意見一二ヶ條、九五六（天暦五）年の菅原文時封事三ヶ條がある。

④ 諸司の上奏。諸司奏事條（公式令七七）に「凡そ諸司の奏司は、皆長官に経れずして、輒く奏すること得じ。若し機密有らむ、及び長官の事を論せむは、此の例に在らず」と定める。

請願史の上からみると、害政抑屈の申訴とか解文がのちに重要な意味をもつが、その具体化の一つであろうか、七六六（神護景雲二）年に、吉備真備の奏言により、中壬生門の西に二柱をたて、一柱に「凡そ官司の抑屈を被むる者は宜しく此下に至りて申訴すべし」、一柱に「百姓の冤枉有る者は宜しく此下に至りて申訴すべし」と題し、彈正台をしてその申訴状を受けさせたという（続日本紀卷二七<sup>(32)</sup>）。

律令格式時代は、司法官司と行政官司の分化はまだ行われていない。そのため請願・訴願の区別もなく、また弾劾の区別もなかつた。官司の行政・司法が違法不当な場合は、官司の処罰を請願し、あるいは無実の罪の再審を請求し、また損害の救済を願いでたのである。いうまでもなく、それは民衆の権利としてではなく、徳治主義の思想に基づくものとしてであつた。その背景に、律令制支配の確立という政策上の配慮があつたことは否めないが、他方、当時の諸外国と較べて遜色がないほどに、司法重視と法治思想の深かつたことが窺われて興味深い。とくに民意尊重のための制度装置の工夫がまやかしでないことは、「民は惟れ邦の本、本固ければ邦寧し」（書經）の語が、垣武天皇の詔（延暦三年）に引用され、貞觀格式の序に「民意を推して規を分かつ」の語があることによつても推し測ることができる。唐法継受と民意尊重のことは、國らずも後の立憲主義思想の継受と五ヶ條の御誓文を想起させるが、それがともに一七条憲法への先祖返りだとするなら、わが国の憲法思想も立憲主義思想の継受期以後に限定されず、古く深く遡れるのかも知れない。同時にそれは、わが国の法文化の系譜を明らかにすることにも繋

がるであろう。

### 3 集団請願の時代

#### (1) 百姓愁状

八世紀末から九世紀にかけて、律令制支配が崩れ、地方官（国司・郡司）の執政が乱脈になると、それ以後、民衆は律令法制の定めにしたがい、地方官を告言訴訟することが頻繁に行われるようになる。先の三善清行意見一二ヶ條中に「諸国の少吏並に百姓告言訴訟に依て朝使を差し遣わすことを停止せんと請う事」の一条があり、そこに「而比年任用之吏、或は私怨を結びて以て誣て官長を告ぐ。所部の民、或は公事を矯めて以て国宰を怨訴し、或は官物を犯用するの状を陳じ、或は政理の法に違うの由を訴す。比等の条類千緒万端なり」（群書類從卷四七四）とある。ここには、当時の百姓がいかに訴訟好きであつたかということと同時に、法治思想が民衆によく浸透していたことが窺われるような記述がみられる。これら百姓の訴状は、文言の表現から百姓愁状ともいわれるが、百姓愁状の頻発は、地方政治の乱脈に対する、民衆の合法的抗議——請願——行動の高まりとみることができるものである。

▽民衆の間に法令の知識がよくゆきわたつていた例として、八八四（貞觀八）年、讃岐の百姓県春貞の妻奏淨子が、国司の裁判の不当を右辨官局に訴えて認容されたという話がある（三代実録）。百姓愁状の著明な例としては、国司藤原元令の非法を三一ヶ條にわたつて弾劾した「尾張国郡司百姓等解文」（九八八年）<sup>(33)</sup>がよく知られている。

#### (2) 百姓申状

平安末期から鎌倉初期にかけての農民斗争史料に、「住人百姓等解」と称する訴状の形式が多くみられる。それは住人・百姓が連署した上奏文であつて、住人・百姓などによる村落結合の形成が前提にあつたことがわかる。律令制下の村落が崩壊したあと、田堵・住人・寄人・百姓など、さまざまな名称でよばれる人びとの地縁的結合体が

うまれたのである。この地縁的結合は、後に、政治的・文化的結合にまで高まり、「百姓の習、一味なり」（東寺百合文書）といわれたほどであつたが、この言葉ほど、中世村落の本質を巧みに表現した言葉はない。<sup>(34)</sup> この住人百姓等解こそは、これから始まる村落共同体を基盤とする集団請願の幕開けであつた。

鎌倉中期から後期にかけて行われた集団請願としては「百姓申状」がある。百姓申状とは、多数の「百姓等」が「一味同心にて、起請を書き、神水を飲み」（鎌倉遺文四一四一）、年貢減免などの諸要求を領主——地方政權——に提出した文書のことである。<sup>(35)</sup> 鎌倉時代の農民は、みずからの要求を表現するとき、「百姓等」という集団名を用いて自己主張しているが、そこには、名主と一般の百姓からなる「百姓等」<sup>(36)</sup> が、鎮守に集まつて、神水を飲み、結束を誓い合う情景が浮彫りにされている。住人百姓等解が上層農民を主体とするものであつたのに対して、百姓申状は、中小農民を含む——惣百姓組織ともいるべき——村落共同体を基盤とするものであつたところに、その特色がある。そして前者から後者へという農民運動の発展のなかに、やがて成立する一揆的結合——それは合法的請願から政治運動にまで発展するが——を予想させるものがあつた。集団請願から政治運動・政治斗争へという請願展開のパターンは、わが国の場合も例外ではなく、定法通りの展開をみるとことになつた。

#### 4 政治斗争の時代

##### (1) 一揆と請願

鎌倉末期からの集団請願は、ふつう一揆の名で呼ばれる形態をとる。一揆とは揆を一にする、一味同心のことで、構成員間の相互援助と離反行為の禁止を主とした誓約（国人一揆の一揆契状が典型的）をすることであるから、連署起請文による結合形態それ自身をいうわけであろうが、ふつうは、それに基づいて行われる強訴、さらにはエスカレートした武力蜂起、つまり運動をさしていう場合が多い。したがつて上述の百姓申状のことも、庄民が不法代官の罷免と年貢減免を領主に強訴した運動という視点から把えるなら、それも一揆（庄家の一揆といわれる）で

ある。この意味の一揆は、起請文の提示、強訴、武力蜂起という展開を示すのがふつうであるが、事実上それぞれ

の段階を区別することは困難で、どこまでを請願と考えてよいか不分明なところが多い。また同じ一揆とはいえ、

国人一揆のように在地領主層の地域連合による自衛組織という性格をもつもの、国人と群集する土民による軍事行動的意味をもつ國一揆といわれるものもあつて、一揆のすべてを、権力対抗的な運動とみるとには大きな誤りがある。しかし、農民が主体となつて驚くべきエネルギーを発揮した土一揆、徳政一揆の例は、権力対抗的な運動として、集団請願の特徴を考える上で逸してはならないものであろう。正長（一四二八年）・嘉吉（一四四一年）の土一揆のように、なかには請願というには、余りにも武力蜂起的性格の濃い事例がないわけではないが、集団請願の行きつく先が権力抵抗的な実力行動であることは、遠いヨーロッパの場合と同様であり、このことを考えると、それを請願の名でよぶかどうかは別として、請願権の問題を考える上で、極めて示唆的・象徴的な政治現象のように思われる。

▽上は將軍から下は小百姓まで、それぞれの階級的利害にしたがつて持てる力のすべてを没入した一揆の時代において、体制の変革はおこっていない。しかしだだ一つの準ずる例外は、一向一揆の場合で、一四八八（長享二）年には守護富樫政親を倒して門徒による領国支配を実現し、九〇余年にわたり、加賀一国を「百姓ノ持タル国」（実語記拾遺）としたことが想起される。

## (2) 訴

(イ) 江戸時代における請願の形式は「訴」である。訴は願い出のことを広く指し、その訴状は目安といわれた。

幕府にせよ、諸藩にせよ、原則として特設の裁判所はもたず、奉行所・代官所という行政機関が同時に裁判所であつたからである。<sup>(37)</sup> この訴が、直訴・（代表）越訴、さらに強訴という形——越訴から強訴に転化する時期はほぼ享保年代<sup>(38)</sup>——で、百姓一揆や惣町一揆などにおける斗争手段に利用される。

百姓一揆は、「願之筋」「願之品」などといわれる訴<sup>39)</sup>＝請願に始まる。それが失敗すると、「青竹はさみ書付笠の上に置、此の如き願御通に直に差上申度、是へ相詰候」（一七三一（享保一六）年盛岡藩一揆）という越訴、もしくは「徒党してゐてねがひ事企てる」（一七七〇（明和七）年の「定」）強訴となり、「申合せ村方立退候」（同上）ところの逃散（他の領主権力に対する越訴・強訴の性格をもつ）の手段をとつたりする。都市におけるいわゆる打ちこわしの場合も同じで、その前提に名主を代表とする地借・店借の集団請願があり、享保末年から始まる打ちこわし以前では、もっぱら訴または越訴に基づく集団請願斗争が行われていた。

▽江戸時代、直訴・越訴が原則として禁止されていた初期のころは、「御代官之儀、非分之有るに於いては、届なしに直目安申上ぐべき事」という「覚」（一六〇三年）<sup>40)</sup>もあるように、認められていたふしがある。後に、禁止の令——一七一〇（宝永七）年の武家法度、一七一一（正徳）年の「定」、一七七〇（明和七）年の「定」、御定書百箇条中第二八条など――をだしてはいても、それを無視できない百姓・町人の切実な要求があつて、政策上認めたことがある。

一揆の要求は、租法・土地・流通などの経済問題が基本であつたが、なかには農民支配の藩政機構にかかわる政治的 requirement も珍しくなかつたことが注目される。しかし、身分意識を基底にした儒教倫理に基づく仁政の要求といふ、むしろ体制の存続を前提にした集団請願斗争であつたから、大名の交替——結果としてのそれは別として——や幕閣の変更を要求するまでにいたらなかつたところに、運動の限界があつたといえればいえるであろう。

(口) これに対し、幕末の世直し一揆は、さまざま点で異なつていた。<sup>41)</sup> 主体は、下層農民や労務者などの半プロレタリア層である。爆発的な蜂起のきっかけは、物価騰貴による困苦からの解放であつて、物価引き下げ・年貢諸役御免・質地質物交換などを要求した。そこには、半プロレタリア層が小生産者層への回復を志向し、そのためには既成の権利義務を破棄して世を均すという思想がみられる。そのことがとりもなおさず、かつての一揆における「おそれながら」意識にかわつて、権利意識が芽生えていると評価される所以でもある。やはり、権利としての請

願——その内容はともかくとして——が明文化される時期が、すぐそこまできていたのである。

- (30) 牧 健二・日本法制史論（朝廷法時代上巻）二二四頁以下（一九一九）。
- (31) 井上光貞ほか編・日本思想体系三 律令六六五頁（一九七六）。
- (32) 牧 健二・前掲六二一頁。
- (33) 滝川政次郎・日本法制史研究三九九頁（一九四一）。
- (34) 入間田宣夫「平安時代の村落と民衆運動」岩波講座日本歴史（以下岩波講座と略称）(4)一三一頁以下（一九七六）。
- (35) 佐藤和彦「百姓申状の成立」民衆史研究九号六七頁以下（一九七一）に大和国平野殿庄の例が記されている。
- (36) 関口恒雄「中世前期の民衆と村落」岩波講座(5)一四一頁以下（一九七五）。
- (37) 石井良助・日本法制史概説四七〇頁（一九四八）。
- (38) 高尾一彦「経済構造の変革と享保改革」岩波講座(1)一二二頁以下（一九七六）。
- (39) 深谷克己「百姓一揆」岩波講座(1)一〇二頁以下。
- (40) 木村 琨「逃散と訴」岩波講座(10)二二二八頁（一九七五）。
- (41) 佐々木潤之介「幕末の社会状勢と世直し」岩波講座(13)二八一頁以下（一九七七）。

## 四 明治憲法と請願権

### 1 明治憲法前史における請願権

#### (1) 明治初期の請願法制

(1) 明治新政府が、成立当初において建言を奨励したことは、「五箇條の御誓文」および「五榜の掲示」第五札によつて広く知られている。そして、一八六九（明治二）年に建言受理機関として待詔局を設置し（のち待詔院に改め、集議院に合併）、建白取扱規則を制定し、さらに明治五年には集議院建白受付規則を、翌年に左院建白受付規則を制定するというふうに、建白手続を整備した。その一連の特色は「建白ノ概略ヲ櫻テ集議院ノ日誌ニ載セ世上ノ公評ヲモ広ク聞クヘシ」（集議院建白受付規則一四条）とし、「……建議ノ立意世上ニ流布セシメ新聞紙ニ載出スベキ

モノ」（左院建白書受付規則六条）とするなど、民意上達の方法として、確かに建白奨励の方針をとつたことが認められる。

しかし、すでに五榜の掲示第二札に、徒党・強訴・逃散を禁じたことでも明らかのように、建言奨励も、あくまで、一般の人心を収めるための政策的考慮からでたもので、その証拠に、新政府の心底を見抜いていた民衆は、反政府的感情をしばしば一揆の形で爆発させ、新政府もまた、その取締りに躍起となつてゐるのである。たとえば、戊辰戦争から廢藩置県の年にかけて頻発した農民騒擾（不正村役人の罷免・公選、質地返還、貢租公課減免の諸要求）、一八七三年の徵兵令反対一揆、一八七六年から翌年にかけての地租改正反対一揆などがあるが、そのさい、地租改正反対一揆の例にみると、農民の行動が、たとえ請願であろうと、それが団結の意を示した集団で行われたときは、暴徒と認定して、実力で鎮圧している（茨城県の真壁郡一揆・那珂郡一揆の例）<sup>(42)</sup>。

確かに、民衆の政治的意見が社会的次元で主張されるときは、集団のもつ影響力から考えて、政治権力が治安維持の見地から、それを抑制するのはこれまでの歴史が教えるところである。市民憲法の請願権の場合もその点では例外ではなく、そこに請願権の限界があるといえどもいえるのかもしれない。しかし新政府のこれら一揆に対する対処のしかたをみると、その底流にある農民の不満には一顧も与えず、運動の弾圧に汲々たる有様で、母国イギリスやわが国の古代法制における場合とは全く異なる様相がみられる。請願はあくまで民衆の不満に対する吐け口と考えられており、このような維新政府の性格的特徴は、やがておこる自由民権運動に対する請願対策によつて、いつそう明確になるのである。その経緯は次の通りである。<sup>(43)</sup>

(口) 民選議院設立の建白・請願（その区別は後述）の総数は、建白八〇、請願二二（ほかに政府部内の建議三）、その多くは明治七年（計九件）、同一三年（計六五件）、同一四年（計一二件）に集中している。<sup>(44)</sup> 請願法制もこれに対応して完成への道を歩むのであるが、まず明治七年、民選議院設立建白書が新聞に掲載されたことを契機に、建白

書掲載は許可制となり（同八年新聞紙条目）、また同八年に、元老院の設置に伴う建白書手続を定め、立法に関する建白のみを元老院で扱うとの趣旨を定めた建白書上呈方規則（太政官布告一七八号）が制定された。そして翌年の建白書差出心得（太政官達二号）によつて、その取捨については政府が判断することが宣言された。これらの請願手続の整備により、結局、請願は体制への寄与ないし改良のための助言や上申に限られることになつたのであるが、やがて明治一三年に国会開設運動が熾烈になると、請願が太政官にむけられることを阻止するために、「凡ソ人民ノ上書一般ノ公益ニ関スルモノ」は建白として元老院で取り扱われることになり（太政官布告五三号）、ついに同一五年には請願規則（太政官布告五八号）が制定され、前史における請願法制が完成した。それによれば、請願は書面で行い、公行することができず、また府県郡区総代または結社総代の名で請願することはできなかつた。つまり、集会条例（明治一三年）とあわせて、自由民権運動に基づく大衆請願は厳しい法的規則をうけることになり、請願は、とどのつまり、政府の安全弁にすぎなくなつたのである。

## (2) 憲法草案における請願権規定

明治憲法制定前に起草された草案には、私擬草案をも含めて、その多くのものに請願権規定を見いだすことができる。

▽その例は次の通りである。<sup>(45)</sup> 青木周蔵「大日本政規」（明治六年）二二章、「日本国憲按」第一次・第二次・第三次案（九、一一、一三年）三篇一六条（三次案は十五条）、共存同衆「私擬憲法意見」（一二年）中「国民ノ権利」七条、筑前共愛会「大日本国憲法大略見込書」（一三年）二二二条（「大日本国憲法概略見込書」四〇条）、沢辺正修「大日本国憲法」（一四年）二二一条、永田一二「私草憲法」（一四年）四章六条、植木枝盛「日本国々憲案」（一四年）六八条、立志社「日本憲法見込案」（一四年）二九条、村松愛蔵「憲法草案」（一四年）五二条、山田顯義「憲法草案」（一四年）一三条、東海曉鐘新報記者「私考国憲案」（一四年）九四条、井上毅「憲法草案」（一五年）一一條、西周「憲法草案」（一五年）一篇三章など。

憲法草案の性格については、一般に、官僚の草案に比し、在野の政治結社案に強い民権思想が表明されているといわれるが、こと請願権に関しても、前者には何らか、たとえば代表請願の制限が付されているのに対し、後者はそのような制限がないばかりでなく、たしかに民権尊重の趣旨がうかがわれる。たとえば、福地源一郎「国憲意見」には「請願の権理ハ貴重の権理ナリ自由ノ人民ニハ不可欠の権利ナリ……此請願建議ハ集会ノ性質ヲ以テスルモ數人連署スルモ一個人ノ資格ヲ以テスルモ敢テ妨ナカルヘキナリ」という文言がみられるのである。

初期の草案では上言、のちに請願、建議、建言、上書、乞願の用語例がみられるが、その区別は、自由・利益を守るために愁訴嘆願する（「国憲意見」）、あるいは欲するところのものを願望する（「私草憲法」六条）のが請願、公衆のために意見をのべるのが建議・建言で、前者については治者の答弁を要し、後者についてはその取捨は治者の権内にあると考えられていた（同上）。これをみると、建議・建白・建言が今日でいう請願に近い観念であろう。じじつ井上毅の案によれば、「凡ソ国民ハ政府ニ向テ私事ヲ願訴シ公事ヲ建白シ及両議院ニ向テ公事ヲ建白スルノ権ヲ有ス」（二一年）とある。しかも他方で、「利害疾苦ヲ政府ニ歎訴スルノ権」（交詢社「私考憲法草案」七〇条）とか、「其疾苦ヲ政府ニ訴フルノ権」（兵庫国憲法講習会「国憲私考」六章四条）という規定の例もあるから、なお請願と訴願の区別もそれほど認識されていなかつたに違いない。

いずれにしても、わが国最初の官製憲法草案である「日本国憲按第一次案」、成案たる「国憲」、何れにも上言（請願）権の規定がみえる。国憲はベルギー憲法・プロイセン憲法の強い影響をうけているといわれ、双方の憲法には何れにも請願権の規定がある（ベルギー憲法二二条、プロイセン憲法三二条）から、それに倣つたといつてもおかしくはないが、わが国の長い請願史を考えると、それに倣わずとも請願権を規定することは当然の事理であつたろう。

## 2 明治憲法の請願権

### (1) 明治憲法下の請願権法制

(1) 明治憲法は「日本臣民は相当ノ敬礼ヲ守リ別ニ定ムル規定ニ従ヒ請願ヲ為スコトヲ得」(三〇〇条)、および「両議院ハ臣民ヨリ呈出スル請願書ヲ受クルコトヲ得」(五〇条)と定める。その立法理由を枢密院における草案審議のさいの説明にみると、<sup>(46)</sup>「請願ノ權ハ至尊仁慈ノ至意ニ由リ言路ヲ開キ民情ヲ通スル所以ナリ……今ハ諸般ノ機關既ニ漸クニ整備ニ就キ公議輿論ノ府亦一定ノ所アラントス而シテ猶臣民請願ノ權ヲ存シ匹夫匹婦疾苦ノ訴ト父老獻芹ノ微衷トヲシテ九重ノ上ニ洞達シ阻障スル所ナキヲ得セシム此レ憲法ノ民權ヲ貴重シ民生ヲ愛護シ一ノ遺漏ナキヲ以テ終局ノ目的ト為スニ由ル……」といふ。つまり、請願権は、至尊の至意に基づくものであり、民情を至尊に通ずる予備的な民権であるというのである。それは、民権とはいうものの、徳治主義に基づく恩恵であつて、まさに往古の律令格式時代を思わせる。しかも続けていわく、「請願者ハ正当ノ敬礼ヲ守ルヘク憲法上ノ権利ヲ濫用シテ以テ至尊ヲ干瀆」してはならず「法律ヲ以テ其ノ制限ヲ設クルハ又曰ムヲ得ザル者ナリ」と。

請願権は「別ニ定ムル所ノ規程」をまつて始めて成立するのであつて、それまでは自然の自由にすぎないとされた。その規程とは、議院に対する請願は議院法(明治二二年)であるが、それ以外の天皇・官庁に対するものは、久しく制定されず、大正六年になつて、ようやく請願令が公布された。制憲直後すでに、議会に対しても超然主義を唱えた政府であるから、請願を雜音として無視したのは当然といえばいえるが、遅れた直接の理由は、枢密院での説明に明らかに、乱請の弊が懸念され、その結果「至尊ヲ干瀆」するから制定を見合わすべしとの論論すらあつたためだといふ。<sup>(47)</sup> それにもかかわらず、ともかく請願令の制定に辿りついたのは、護憲運動や大正デモクラシーの機運による影響であろう。新政府が成立直後、みずからを公議輿論に基づくものとし、しばらく(左院建白受付規則まで)は、建言を奨励し建白に好意的であつたことに較べると、何という変わりようであろうか。明治七

年、板垣らの民選議院設立建白書などが新聞に発表され、社会に大きな刺激を与えたことが、豹変の転機であった。あとは一瀉千里に外見的立憲主義への道を走ることとなり、請願権の反臣民的性格もその過程のなかで明らかにされることになったのである。

その法制の概要はつぎの通りである。

(1) 請願の種類 ①天皇に奉呈する請願、②議院に提出する請願、③国の官公署に提出する請願、④自治団体の機関に提出する請願にわかれ。①天皇に奉呈する請願書は内大臣府宛て郵便で差し出し（請願令一四条）、直願は禁止されている（同一六条）。②議院に対する請願は、その趣旨にしたがつて法律案が提出されうる場合は別として、それ以外は自らこれを処置しうる機能はないから、請願書は政府に廻付されることが多い。つまり議院に対する請願は、政府に対するそれを目的とするものが多く、臣民が議院の権威をかりてその効果を強めんがためになされるのである。議員の紹介により（議院法六二一条）、請願者各個人が署名したものでなければならず、総代の名義による請願はできない（同六六条）。受理せられた請願書すべてが本会議で審議せられるのではなく、請願委員もしくは議員三〇人以上の要求があるものだけが本会議に付議せられる（同六四条）。③国の官公署に対するものは所轄官庁に郵便で提出され、面会を強請することは禁ぜられている（請願令一五条）。

(2) 請願の内容 「請願書ハ哀願ノ体式ヲ用フヘシ」（議院法六八条）とされ、①「皇室典範及帝国憲法ノ変更に関する事項」、②裁判に干預する事項については、請願が禁ぜられた（議院法六七条・七〇条、請願令一一条）。

## (2) 請願権の法的性格とその運用

(1) 請願とは、国家機関に対して臣民が国務に関し希望をのべる行為をいい、公共のために立法・行政の作用を求めるか、請願者自身の権利・利益の侵害に対して救済を求めるかの如何を問わない。<sup>(48)</sup>つまり三〇条の請願は、いわゆる訴願を含む広義の請願の意味である。枢密院の第二読会においても、苦訴と請願、建議と請願の区別が論議

されているが、何れについても請願として処理せられるべきことが示唆され、広義に解かれていることが察せられる。<sup>(49)</sup>

(口) しかし、学説上では、請願と訴願は区別され、請願は、①すべての国家機関（ただし裁判所を除く）に対し、②将来の事件についてその行為不行為を要求でき、③請願人の利益に関しない一般の利益についても、希望を陳述することができるが、④権利として要求できるのはその受理のみで、審理を要求できないのに対し、訴願は、①行政庁に対し、②すでに受けた不利益な行政処分について救済を求めるもので、③不利益をうけた者に限りこれを提起することができ、④権利としてその事件の審理と何らかの裁決を求めることができるものであるとする。<sup>(50)</sup>

(い) 請願権は自然の自由ではなく、受理を求める法的権利であつて受益権に含まれるが、審理請求権を認めただものではないというのが学説上の見解である。実際に、各議院が受理した請願を政府に送付し、その処理についての報告を求めても、報告がなされた例は極めて少なく（二八議会ではそのため報告を求める決議案さえ可決されている）、請願はただ形式的に受理されたにすぎないことになっている。しかし、これでは、受益権だとはいっても請願の自由と全く変わることではなく、同じ請願権（広義）の訴願や、受益権の裁判をうける権利と雲泥の差があることになる。前史における請願法制と首尾一貫はしても、長い日本の請願運動史は、これらの学説にとつてどのように理解されたのであろうか。

(二) 明治二三年の第一帝国議会から昭和二年の第九二帝国議会までの四三年間における衆議院の請願受理件総数七万九〇〇余件（年平均一八〇〇余件）についてその特徴を探つてみると、①年平均件数を超えるものは、第四常会（召集明治二五年、以下同じ）・第一四常会（同三二年、五七二二件の最多）・第二六常会（同四二年、四〇二八件）・第三七常会（大正四年、三〇〇五件）・第四一常会（同七年）・第四四常会（同九年、三三四〇件）・第四五常会（同一〇年）・第四六常会（同一一年）・第五九常会（昭和五年）・第六四常会（同七年）・第六五常会（同八年、三四七五件）・

第六七常会（同九年、四〇〇七件）・第七〇常会（同一一年）であり、②日中戦争開始後はすべて年平均以下、太平洋戦争開始後は六〇〇件をこえることはなかつた。③とくに受理件数の多い会期でみると、第一四常会・第二六常会では衆議院議員選挙法の改正が行われ、第三七常会は大正デモクラシーの幕開けである。そして第四四常会から第四六常会までは普選法案をめぐる攻防がくり返された年であつた。つまり帝国議会の上半期においては、護憲運動・民主化運動の高場期に、請願件数激増の傾向がみられるのである。それが、選挙法改正運動に請願が動員されたイギリスの場合と軌を一にしていることは偶然ではなかろう。しかし、このような傾向も第五九常会（労働組合法案・婦人公民権法案上呈）までで、昭和六年に満州事変がおこると民主主義の凋落は明らかとなり、五・一五事件によつて政党政治は抹殺された。④第六四常会以降は、軍部の政治進出、右翼活動の活発化が国政に反映されるようになる。第六七常会はこうした動向のなかで、國体明徴運動が激化する会期として特徴づけられるのである。⑤こうしてみると、請願受理件数を表示する単なる数字も、憲政史・議会政治史の動きを端的に映しだす鏡のようなものとして、興味深く観察されうるのである。

- (42) 鹿野・金原・松永・近代日本の民衆運動と思想三二頁以下（一九七七）。
- (43) 鈴木安蔵・法律史一〇一頁以下（一九六〇）、渡辺久丸「立法過程への国民参加」立命館法学一三九号二二三二頁以下（一九七八）。
- (44) 江村栄一「自由民権運動とその思想」岩波講座（一九七六）。
- (45) 家永三郎ほか編・明治前期の憲法構想（一九六七）。
- (46) 稲田正次・明治憲法成立史下巻六四六頁（一九六二）。
- (47) 渡辺久丸前掲論文二三六頁以下。
- (48) 美濃部達吉・遂條憲法精義四一〇頁以下（一九二七）。しかし、何らかの裁決を与えなければならない拘束をうけるという点で、訴願は請願と異なるといふ。
- (49) 清水伸・帝国憲法制定會議二三六頁以下（一九四〇）。
- (50) 市村光恵・改訂帝国憲法論四三六頁以下（一九二七）。
- (51) 田上穰治「請願」法律学辞典III（一九三六）。

## 五 現行憲法における請願権

### 1 請願権の法的性格

#### (1) 総 説

天皇主権から国民主権へと質的転換をした憲法において、請願権が、旧来の至尊の至意による恩恵でなくなつたことは明白である。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關し、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」（一六条）と規定し、文言上、旧憲法のように、規程の整備をまつて権利が生ずるというのではなく、憲法上の権利として保障されることを明らかにすると同時に、請願の対象を限定せず、方法についてもただ「平穩に」という制限を付するにとどまつた。

#### (2) 法的性格論

請願とは、公の機関に対し、その職務に関する事項について、希望をのべることである。それを、権利として保障するとはどういうことであろう。請願権の性格論議は、他の人権についてほど盛んではないが、これまで諸学説に現われた主張を整理すると、つぎのようになる。

##### (イ) 受益権または國務請求権説

請願の受理を要求する受益権または國務請求権であるといふ。戦前・戦後を通じての通説といつてよいが、考え方において二系統にわかれ、一つは、受理機関が、それについて、どのような態度をとるかは当該機関の自由裁量に委ねられていること、国民の政治的関与や権利救済は、議会・裁判制度の発達により、より広く行われるようになつたことなどを理由に、請求権とはいっても、請願の自由のほうに傾斜して解する説<sup>(52)</sup>（A説）と、もう一つは、現行請願法制との関係から請求権的性格には囚われざるをえないとしても、一

九六〇年の安保改定反対運動などにみられた大衆請願に注目して、能動的権利または参政権的性格をおびているとを強調する説<sup>(53)</sup>（B説）とにわかる。

同じ請求権説とはいっても、両者の相違は明らかである。が、なお敷衍すれば、前者が集団請願・大衆請願を請願権の範囲をこえるものと解するのに對し、後者はその参政権的機能に注目してそれを肯定する点にあるといえよう。

(口) 参政権説 参政権説をとる学説にも二つの流れがある。一つは、大衆請願という形態を積極的に評価して、B説を発展させ、参政権として位置づけてしまおうという説<sup>(54)</sup>（C説）であり、もう一つは、恐らく政治に対する異議申立て的な請願の歴史的性質に注目してのことであろうが、大衆請願とは無関係に参政権とする説<sup>(55)</sup>（D説）である。

まずD説は、請願権が古い型の権利で、政治上の言論の自由が確立した現在では、その重要性が少なくなつたとみている点で、考え方としてはむしろA説に近づいているといえるのではないか。これに対し、B説とC説との違いは、B説が、その法構造的性格が受理請求権であることに留意して、受益権に止まるのに対し、C説は、その政治的機能に注目して参政権に組み入れるのである。しかし、これまでのC説では、主たる参政権としての選挙権に対する補助的参政権という指摘をするほかは、政治過程のなかでどのように位置づけられるのか、選挙権との異同はどうかなど、その性格・特徴について、ほとんど明らかにしていない。また現行請願法制との関係についても、新しい請願権の形態と説明されることはあっても、そのための立法論の展開はなく、かりに公的機関の審査義務を強調するにしても、なお国務請求権の枠をこえないのではないなど、未解決の問題が多い。しかも、何よりも人権の分類の視座としては、法構造的性格と政治機能的性格とは異なるのであるから、他の人権の位置づけとの関係で、人権体系の一貫性・完結性が問われよう。何れにしても、C説の問題点が、請願権を参政権もしくは能動的権

利一般論のなかに解消してしまうところにあるのに対し、最近、それは直接参政的な立法参加権であると解し、条例制定改廃請求との関連性にふれながら、規範レベル・機能レベルについて具体的に検討している説があつて注目される。

### (3) 現代的意義

(イ) 昭和三〇年代の始めから、乱斗国会・変則国会のもとで強行採決・単独採決が続き、議会制民主主義の危機が叫ばれていた。選挙権というメイン・ルートのほかに、民意を国政に反映させるべきサブ・ルートを模索していしたもの的眼に、安保改定反対運動としてのデモ行進なり集団請願なりは恰好のものとして映つた。<sup>(57)</sup> 請願権の参政権論は、このような状況のなかで、とくに中堅・少壮研究者のなかに拡まつたのである。

各国の請願権史にみる限り、その発現形態はまことに多面的でダイナミックである。個人の権利・利益の救済要求から集団による抵抗の行使にいたるまで、歴史的・政治的環境に規定されながらさまざまな様相を示している。

とくに前史においては、政治的諸権利や司法的救済制度が未発達なこともあつて、その傾向が強いが、しかし、それらの諸制度が確立したのちでも、請願権のもつ特色が消え去るわけではない。個人の権利・利益の救済要求は、裁判もしくはそれに準ずる制度装置によつて多分に吸收されたとしても、大衆の政治的要求が政治的諸権利の行使によつて、すべて吸収されることはありえないからである。むしろ、どの政治的ルートによつても代弁されえない政治的 requirement——それは代表制下における少数意見であることが多いが——は請願になだれこむ形になつて、政治権力の対応いかんにより、より先鋭に、多様な形態で、運動としての請願をめざすことになろう。代表制下で代表されえない政治的意見を、どのような方法で統合するかは、民主政にとつての根本問題である。このような関心から、請願権の參政権的側面が着目されたとするなら、それはむしろ当然の理というべきである。

(ロ) しかしながら、このような請願運動が反体制的世論の現われとして、それが大きな社会力となるときは、そ

れは、政治権力にとつて大きな治安問題として捉えられ、規制の対象とされたことは、これも各国の請願権史が教えるところである。大衆動員的な請願運動は、市民憲法が定める請願権の範囲を逸脱し、反つて市民憲法に対する挑戦を意味するという理由によつてである。つまり、運動としての請願に対する評価は、同時に市民憲法に対する評価でもあるが、こうした論者のイデオロギーを背景にして、請願権に関する把握は、現在大きく二つにわかれることになる。いうまでもなく、その一つは、請願権の重要性は現代では少なく、むしろ市民憲法における代表民主制の安全弁と考え、その行使は、体制への寄与ないし改良のための提言に限るとするのに對し、他の一つは、請願権の行使は、権力対抗的などころにその真骨頂があるとし、市民憲法における代表民主制の限界の認識を前提として、その現代的変容を意図するものである。

こと請願権に関していえば、その現代的解釈ということは、わが国に限つたものではなく、有力な外国の学説もある。また近年、新しい人権論議とともに市民憲法の現代的解釈が強調されており、それに単純に従うなら、対立の帰趨も明らかといえよう。しかし、請願権の現代的変容をいい、新しい性格の付与をいうなら、なんらかの立法措置が必要であり、そのための論議が十分なされなければならないことも記憶に留めるべきである。<sup>(58)</sup>

## 2 請願権法制とその運用

### (1) 現行請願権法制

請願に関する一般法として請願法が定められ、国会の各議院に対する請願については、国会法（七九条—八二条）、衆議院規則（一七一条—一八〇条）、参議院規則（一六二条—一七二条）に、地方議会に対する請願については、地方自治法（一二四・一二五条）に、それぞれ規定されている（それからやや特殊であるが、在監者が刑務所の処置に不服のある場合、主務大臣または巡閲官吏に「情願」をなしうる（監獄法七条）が、この情願も請願の一種である）。それらが定める現行の請願制度は次の通りである。

(イ) 請願の主体　日本国民に限らず、外国人も請願することができる。また法人による請願も認められている（請願法二条、衆議院規則一七一条、参議院規則一六二条）。

(ロ) 請願の手続き　一般官公署に対する請願は、請願者の住所・氏名を記載した文書により、請願事項を所管する官公署に提出する。所管官公署が明らかでないときは内閣に提出し、天皇に対する場合も内閣に提出する（請願法二条・三条、天皇は国政に関する権能を有しないから、天皇に対する請願はほとんど予想されない）。国会の各議院に対する請願は、議員の紹介により提出し（国会法七九条）、地方議会に対する場合も議員の紹介が必要である（地方自治法一二四条）。

(ハ) 請願の対象　憲法には「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」が掲げられているが、これは例示的列挙であり、国または公共団体の機関の職務に関するものは、すべての事項を含むと解せられている。明治憲法時代は、皇室典範および憲法の変更に関する請願は禁じられていたが、それもできることになった。しかし裁判に干与する請願については、現行法上解釈がわかれ、確定判決の変更や係属中の事件に関するものは司法権の独立を侵すから許されないとする説<sup>(59)</sup>と、請願は単に希望の陳述にすぎないから除外する理由はないとする説<sup>(60)</sup>とがある。かりに請願権が審査請求を含むと解したとしても、裁判官が世論から独立してよいわけはないから、事件を管轄する裁判所に、希望を表明することは認めてよいのではないかと思われる。

(ニ) 請願の処理　請願は、適法なものであれば、官公署が受理し誠実に処理しなければならない（請願法五条）。誠実に処理するということの内容については、佐々木惣一が、第九二議会において「ただ受理しただけではいけない。内容を審査しなければならぬという解釈を採つて居ります」とのべているのが注目される。しかしその後の諸学説は、請願の趣旨を生かすよう政治的義務を負わせたものというほかは、法的には受理義務までをその内容と考えてきている。判例の方はもう一步進めて、誠実処理義務までを法律上の義務と考えてきているふしがあり、数

(表紙)

昭和 年 月 日

紹介議員 (署名または記名押印)

・・・・に関する請願書

請願者

住所

氏名

外

名 印

(法人の場合はその名称及び代表者の氏名)

衆議院議長

殿

・・・・に関する請願

一、請願の要旨

二、請願の理由

(備考)

参考資料または署名簿等があれば、末尾に添付してください。

少ない一六条関係の下級審判例であるが、不採択決議の効力を争つた事件において、「請願を受理した官公署は「これを誠実に処理する以上の法律上の義務を負うものではな」いとのべているものがある。<sup>(62)</sup>

国会の各議院に対する請願についての誠実度は次の通りである。議長が請願文書表を作成し、各議員に配付すると同時に、適当な委員会に付託する。委員会はこれを審査して、議院の会議に付するものとそうでないものに区別し、会議に付するものはさらに採択すべきものとそうでないものに区別して、議院に報告する。採択すべきもののうち内閣で措置するのが適当なものは内閣に送付し、内閣は請願の処理経過を毎年議院に報告することになつてゐる（国会法八一条・八二条、衆議院規則一七四条一一七八条、参議院規則一六五条一一七〇条）。しかし、実際にはほとんど会期末に後廻しにされ、委員会・本会議に一括上程され、内容も十分に検討されないまま採択され、結果だけが紹介議員に通知されるにすぎないようである。<sup>(63)</sup>

なお、地方議会においては、請願の結果について請願者に通知することを定めた請願の取扱規程のあることが報告されている。<sup>(64)</sup>

(b) 改革案 何れにしても、請願権の行使に国民の政治的意志の表明をみようと考えるものにとつて、これらの誠実度では不満の至りである。そこで具体的に国会の請願審査の改革についての提案がみられることになる。日本共産党議員団による「請願審査の民主的改革について」（一九七四年四月二十四日）がそれである。それによれば、最低月一回請願審査日を設ける、法律案に関する請願は必ず審査を行う、重要な請願については請願者に趣旨説明の機会を与える、閉会中も委員会審査を行なう、採択した請願は請願趣旨説明者・紹介議員に通知するなどが提案されている。<sup>(65)</sup>

## (2) 請願権行使の動向

(イ) 第一回特別国会（昭和二三年）から第八六臨時国会（昭和五三年）までの請願受理件数は、衆議院で計二三万

三八〇〇余件にのぼり、会期の長さを無視していえば、年平均七五〇〇余件は帝国議会時代の約四倍強である。政治の民主化と大衆化・人権意識の向上などが増大の基本要因であろうが、それにしても大へんな増加ぶりである。その特徴をさぐつてみると、①年平均をこえる場合というのは、第三四常会（招集昭和三四四年、以下同じ）、第六一常会（同四三年）、第六三特別会（同四五五年）、第七一特別会（同四七年）、第七二常会（同四八年）、第八〇常会（同五一年）であり、後半期、それも一九七〇年代に集中していることがわかる。②それによつてもわかるように、年平均でいうと、一九五〇年代、六〇年代、七〇年代とともに増加の傾向にある。③安保条約改定がいかに請願運動というものを国民層に定着させることになったかは、昭和三四四年までは四〇〇〇件をこえたこと、わずか五会期（第一三常会、第一五特別会、第一六臨時会、第一九常会、第二三特別会）にすぎなかつたものが、昭和三五年以降においては、すべての常会がそれをこえていることによつても明らかである。

(ロ) 請願受理件数の多寡が、政史・議会政治史の動静を端的に映しだす鏡だということは、日本国憲法下の場合も例外ではない。とくに国民的規模で関心をよんだ案件が国会で論議されるときは、請願件数も鰐上りの数字を示す。それは、当該法律案をめぐる請願が、運動として、大量に議院に提出されたからである。

受理件数の多い会期と重要案件についていえば、第一三常会は破防法、第一五特別会・第一六特別会はスト規制法、第一九常会は警察法改正と自衛隊法、第二二特別会は憲法調査会法、第三〇臨時会・第三一常会は警職法、そして第三四常会では安保改定（七九〇三件）が争われている。ついで、第三八常会で政暴法が論議をよぶが、これまで、きびしい與野党対立法案をめぐり、院外斗争として請願が動員されたことがわかる。

しかし、池田内閣が所得倍増を唱え、国民の関心が経済問題に移るようになると、請願も「政治の季節」から「経済の季節」へ移行し始める。その口火を切つたのが、第四〇常会で論議をよんだ新産都市建設促進法であつた。このあとは、経済問題に加えて外交・公害・教育問題など、請願対象の多様化が始まるのである。すなわち、第四

三常会は中小企業基本法、第四六常会は核実験禁止条約、第四八常会はILOハ七号条約・地方議会解散特例法、第五〇臨時会は日韓条約、第五一常会は歴史的風土保存法・国民祝日法改正、第五五特別会は公害対策基本法（第五六臨時会で可決）、第五八常会は消費者保護基本法、第六一常会は史上最高の請願件数一万二八四四件を受理し、大学運営臨時措置法が論議をよんだ。続いて第六三特別会から第六八常会までは公害関係法・沖縄復帰関係法に関心がよせられた。

一九七〇年代に入ると経済問題が大きくクローズ・アップされる。田中内閣が日本列島改造論を提唱し、そのため、土地の需要を不斷に増大させ、日本全国が土地ブームに沸いた。とくに大企業・大商社は蓄積された資金によつて、土地投機から商品投機へと手を拡げ、買占め、価格つりあげを行つて暴利をむさぼつた。それは「石油ショック」（昭和四八年九月）によつてさらに加速されたため、「狂乱物価」「悪徳商法」という言葉によつて、それを許した政府ともども、国民の強い批判をうけることになった。この時期、とくに請願件数の多い会期を拾うと、第七一特別会（一万九二〇件）は買ため売惜しみ規制法、第七二常会は都市計画法および建築基準法改正・国土利用計画法、第八〇常会は独禁法改正・中小企業事業機会確保法が浮かびあがるのである。

### (3) 請願の日常化と請願権論

国民的関心が経済問題に傾斜していることもあって、近年における請願権の行使は、いわば日常的であり大衆的である。そしてその多くの提出先が衆議院ということにもよるが、立法に関する請願である。いうなれば、請願権が立法参加の様相を呈していることは否定しえない事実である。それは、かつてイギリスの請願史上でも確認せられた重要な政治現象であり、そこから、請願権を国民の立法参加権として位置づけようという主張が現われても不思議ではない。諸般の状況を考慮すると、請願権はかつての代表民主制の安全弁から大きく脱皮し、新しい権利として再生しようとしている気運にあるといつてもよいであろう。

しかし、そのような新しい制度化の理論を考えるにしても、現在の請願権法制が、多様な請願権具体化の一類型であるのと同様に、それも、請願権制度化の一類型だということを認識しておかねばならないだろう。請願権の特徴は、制度と運動を媒介し、さまざまな政治的要件に応えて多面的な機能を営むところにあるからである。しかも、いつたん制度化された定型的な権利は年月の間に枯渇する可能性のあること、とくに請願権の権力対抗的な性格を考えると、むしろ、たつた一つの手続きの中に、その機能のすべてを封じこめるのは得策ではない。さまざまな運動を支える憲法上の核として、今後もその機能に期待したいのである。

- (52) 田口精一「請願権」・田上穰治編 憲法の論点九四頁以下（一九六五）、明治憲法の下では、単に自由権と称する説があり（上杉慎吉・帝国憲法逐條講義九五頁、一九三五）、受理義務についてはその効果としてとらえている。
- (53) 橋本公亘・憲法三四四頁（一九七一）。
- (54) 小林直樹・憲法講義上四三九頁（一九六七）。
- (55) 宮沢俊義・憲法II（新版）四四六頁（一九七一）。
- (56) 渡辺久丸・前掲論文。
- (57) 東京都公安条例最高裁判決にふれたとき、筆者も集団による政治的表現行動を能動的権利として把えるべき」とを示唆したことがある。（「集団表示威運動」の自由か治安の維持か」ジュリー〇八号五六頁（一九六〇））。
- (58) Mangoldt = Klein, a.a.O., S. 507.
- (59) たとえば、法学協会編・注解日本国憲法三七七頁（一九五三）。
- (60) たとえば、佐藤功・憲法一三二頁（一九五五）。
- (61) 清水伸・逐条日本国憲法審議録第二巻三六九頁（一九六一）。しかし、佐々木惣一・改訂日本国憲法論四三七頁（一九〇〇）では、「これを了知し顧慮することと……受理するのみでは十分でない……併し特別にこれについて審査することを要するのではなく……」となつていて。
- (62) 昭和三三年一月三一日東京地判、行裁例集八巻一号一三三頁。
- (63) 永井憲一 基本法コンメンタール憲法八三頁（一九七七）。
- (64) 渡辺久丸・前掲論文二七九頁。
- (65) 渡辺久丸・前掲論文二八八頁以下。