

2 陳情第 3 号

2 陳情第 3 号	請願権条例制定に必要な検討を求める陳情
付託委員会	総務区民委員会
受理及び付託年月日	令和 2 年 2 月 2 5 日受理、令和 2 年 3 月 5 日付託
陳情者	東京都西多摩郡————— 特定非営利活動法人 ———— 代表理事 ————

(要 旨)

請願権条例制定に必要な検討を求める。

(理 由)

1 現行法体系における「請願」の法的解釈について

日本国憲法（1947年施行）第16条では、「請願する権利を有し」との規定はあるものの「義務」という文字はない。しかし、国会における立法解釈は、請願法第5条の「しなければならない」という規定に、論理解釈による「義務」が読み取れるが「通知義務」の明文規定はない。

この法律の提案理由説明に立った金森徳次郎国務大臣は、衆議院の委員会（1947年（昭和22年）2月26日）において「請願書は必ず義務としてこれを誠実に処理しなければならないというようなことを規定している」と述べて、官公署に「義務」があることを明らかにした。

しかし、政府の行政解釈は「請願を受理した官公署に対して、請願者にその処理の経過や結果を告知する義務までを負わせるものではない」（質問主意書に対する政府答弁書・平成15年6月17日）と文理解釈の手法を駆使して「義務」を否定し、応答義務がない、すなわち「無答責」としている。

このように国会の立法解釈と政府の行政解釈は、論理解釈と文理解釈の対立により、正反対となっている。

また、日本の請願法第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、「誠実に処理」の文言はあるものの「通知義務」の規定がない。これを文理解釈すれば「義務」はないから、対極にある「権利」は画餅、すなわち片務契約に基づくものであり、その不履行に対して請求権はなく、大日本帝国憲法の人権否定の請願と同様ということになる。

2 大韓民国憲法の請願権規定及び同国の請願法について

大韓民国憲法（1948年施行）第26条は「国家は請願に対して審査する義務を

2 陳情第3号

負う」と明示しており、人権擁護の姿勢が明白な双務契約である。

また、大韓民国の請願法では、第5条、第7条及び第9条において「請願人に通知しなければならない」との文言が4か所で使用され、請願を受理した機関に義務付けている。

3 玉虫色としての憲法及び法律と条例並びに行政実例等

現行の憲法及び法律条例等は玉虫色であり、その解釈手法すなわち文理解釈及び論理解釈によって、片務契約にもなり双務契約ともなる。

そもそも、法令の意義とは、憲法も法律も、有権者と国や地方公共団体との契約であり、当事者それぞれの権利と義務を規定するものである。

旧憲法は主権者である天皇と臣民との間の片務契約であり、現行の新憲法は主権在民であり、有権者と国や地方公共団体との間の双務契約である。

法令は古来、常に政治勢力としての旧法派と新法派の妥協の産物として成立してきたものである。政府は常に法案説明において、新法派に対しては論理解釈で双務契約である旨を口頭で示し、旧法派に対しては文理解釈によって片務契約と解釈できる旨を黙示し、通達や行政実例で顕示してきた。

例えば、地方自治法第124条の「議員の紹介」について行政実例（昭和24年9月5日）で「請願の内容に賛意を表するものでなければ紹介すべきものではない」とし、権威者の解説図書を介して依らしめ、紹介議員を検閲機関化している。

4 現行法体系における「陳情」の法的解釈について

地方自治法第109条2項に「請願等」の規定があり、改正前は「陳情等」であった。当該改正案の説明（衆議院第180国会平成24年8月7日）で政府（川端国務大臣）は、「意味するところは変わるものではないため、陳情については「議案、請願等」の「等」に含まれるものと解されます。したがって、今後、標準議会会議規則に関し、総務省から陳情の取扱いを変更させるような働きかけを行う予定はございません」と述べている。「陳情」は「請願等」の「等」に含まれ、請願権と同格であるから「陳情」も権利である。

しかし、この「陳情」の文字が法条から消えたことで、文理解釈の手法で旧法派の立場から、陳情は「権利」ではないものとして扱われている。

以上のように、実効的請願権を認めない文理解釈によって請願権が画餅とされ、基本的人権の侵害が横行しているのが実状である。

5 東京高等裁判所が「受理」の「処分性」を認定

請願書の受理・不受理の処分性について、東京高等裁判所は、「請願は憲法上認められた権利であり、法は、法に適合する請願は官公署においてこれを受理しなければならないと定めている（請願法第5条）のであるから、請願を受けた官公署が確定的にその受理自体を拒むことは、憲法及び法により認められた請願権を侵害するものとして、行政処分性を有すると解するのが相当である」として、処分性を認めている（東京高裁民事14部平成14（行コ）第158号）。

2 陳情第3号

6 請願権は宝くじ券としての期待権

請願・陳情の受理は、両当事者の法的地位に変動を及ぼし、宝くじ券の売買契約の成立による権利・義務の発生と同様の期待権の取得である。

7 請願権条例制定の意義について

国には、情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）が有り、条例としては「新宿区情報公開条例」がある。また、行政手続法が有り、条例としては「新宿区行政手続条例」もある。

このように法律と条例は、対をなすものとして制定されているが、請願法については、対応する新宿区の条例が無い。

よって、憲法で保障された請願権が画餅とされていることを看過することなく、実効的請願権の実現のために、「(仮称)新宿区請願権条例」の制定に必要な検討を求める。