

国務請求権についての一考察

松 尾 直

I はしがき

国務請求権は、受益権¹⁾または受益請求権²⁾ともいわれる基本的人権としてみられる権利であり、一般に国民が国家に対して積極的地位に基づき、国家作用であるところの一定の作為または給付を請求できるものである。そこで、国務請求権は、国家に対する積極的地位に基づく人権として社会権と共通の面も有するのであるが、一定の作為請求権としてみるならば、「不作為請求権を特色とする自由権とまさに正反対の性質をもつものである³⁾」ともいわれる。

日本国憲法には、国務請求権として認めることのできる諸々の基本的人権が定められている。しかし、いわば諸々の基本的人権の集合体ともみられる国務請求権の範囲および分類の方法については、学説が様々に分れているように見受けられる。これらは、ゲオルグ・イエリネクとハンス・ケルゼンに由来するところの人権体系に関する分類の相違もあり、また国務請求権に関する憲法条項の複合的な規定の仕方⁴⁾、さらに個々の人権より展開する現代的意義と役割など（たとえば請願権）によるものと解されるであろう。また、日本国憲法に定められるところの諸々の国務請求権には、かつての大日本帝国憲法の規定に定められなかった新たな権利が認められるが、それらは単に権利としてではなく基本的人権として位置づけられることになったのである。

注1) 美濃部達吉『日本国憲法原論』有斐閣、1949年、181頁。橋本公直『日本国憲法』有斐閣、1980年、370頁。

2) 宮沢俊義『法律学全集 4 憲法II〔新版〕』有斐閣、1980年、93頁。

3) 田口精一「受益権」、『体系 憲法事典』青林書院新社、1968年、337頁。

4) 日本国憲法第二十九条、第三十四条、第三十七条。

すなわち、大日本帝国憲法の規定における第二章臣民権利義務には、国務請求権に含まれる権利につき第二十四条の規定に「日本臣民ハ法律ニ定メタル裁判官ノ裁判ヲ受クルノ権ヲ奪ハル、コトナシ」および第三十条の規定に「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」として、裁判を受くる権利⁵⁾および請願権を定めたにとどまる。また、刑事補償については、憲法上の規定がなく刑事補償法（昭和六年法律六〇号）が定められた。さらに、国家賠償については、憲法および法律ともに規定されていないのである。

これに対して、日本国憲法では、国務請求権として認められる権利が基本的人権のなかに種々示されており、大日本帝国憲法よりも多くの規定が定められるところとなったのである。すなわち、日本国憲法における国務請求権は、憲法制定初期にあっては社会権を含めて広く解されていたようであるが、⁶⁾近年では社会権と分けて解するのが一般であると認められるところより、請願権（第十六条）、国家賠償請求権（第十七条）、財産補償請求権（第二十九条第三項）、裁判請求権（第三十二条、第三十七条）、および刑事補償請求権（第四十条）が示されるであろう。もっとも、日本国憲法における国務請求権に関しては、上記以外の分類も数々示されているが、なかでも請願権についての位置づけは、国務請求権としたもの以外に参政権との関係を重視する見解⁷⁾も認められるところである。

II 人権体系上の国務請求権

国務請求権は、イエリネクが「公法上の請求権の三つのカテゴリー⁸⁾」とし

5) 美濃部達吉、前掲、186頁。

6) 同上、182頁以下。(一)栄誉権、(二)請願権、(三)公務員の不法行為に基づく損害賠償権、(四)生活を営む権利、(五)教育を受くる権利、(六)勤労の権利、(七)裁判を受くる権利、(八)損失補償の請求権。

7) 小林直樹『[新版] 憲法講義(上)』東京大学出版会、1982年、595頁。

8) G・イエリネク著、芦部信喜・小林孝輔・和田英夫訳『イエリネク・一般国家学』学陽書房、1974年、336—337頁。

たところの1. 国家からの自由を求める請求権, 2. 積極的な国家の給付を求める諸請求権, 3. 国家のための活動を要求する請求権における「積極的な国家の給付を求める請求権」にあたる権利であり, また「訴権は, 国家における個人の積極的な地位に由来するものである。⁹⁾」と示されている。すなわち, イェリネクは, 「すべての公法的請求権は直接に個人の国家に対する特定の地位から生まれる¹⁰⁾」とし, そのなかで国務請求権に関する内容につき「公法的請求権の中心には, 個人的利益のために国家の積極的給付を求める請求権が存在している。まずなによりもそれらの請求権の上に, 国家と個人の間の関係の法的性格が存在する。国民仲間は, 個人の利益のために彼らに与えられた法的保護を共通にしているがゆえに法的仲間である。自己の利益のために裁判官を動かしようというのが人格の本質的要素である。……さらに, 同じように人格のこのような位置づけから, 個人的利益のための国家の行政上の行為を求める請求権が生れる。¹¹⁾」としているが, 「積極的公権¹²⁾」ともいわれるものであろう。

一方, イェリネクによる国民の積極的地位あるいは国家の構成員としての地位¹³⁾に関して, 「憲法上, 国民の利益にまで, ある種の国法の定立(処分を含む)が要請される場合がある。たとえば, 勤労の意欲のある者には適当な職を与えるような国法を定立することが, 憲法上, 立法者の義務とされる場合は, これである。ここでは, 国民は, 国法に対して, 積極的な受益関係に立つということが出来る。ここでも, 国民は, 国法の利益を受ける地位にあるが, 消極的な受益関係の場合とはちがひ, それは, 積極的に国法を定立することが憲法上義務づけられている結果である。国民のかような地位を社会権と呼ぶことにする。勤労の権利・最低限度の生活を営む権利などは, これに属する。ここにいう社会権は, ときにイェリネクのいう積極的な関係に

9) 宮沢俊義, 前掲, 89頁。

10) G・イェリネク, 前掲, 335頁。

11) 同上, 336頁。

12) 美濃部達吉, 前掲。

13) G・イェリネク, 前掲, 337頁。

おける権利——受益権とか、積極的公権とか呼ばれることがある——と同じ性質を有すると説かれることがあるが、それは、正しくない。イエリネックのいう積極的な地位における国民は、国家の具体的な行動に対する請求権を有するのであるが、ここにいう社会権は、かならずしもそういう具体的な請求権を含むものではない。¹⁴⁾として社会権をイエリネックによる積極的地位における請求権のなかに含まれないとの指摘がある。すなわち、イエリネックによる公法的請求権は、「積極的な国家の給付をその内容とするものである。これらの請求権は同時に、かの反射的効力と結びついて、個人が国家のために義務づけられている犠牲に対応した反対給付を構成する。¹⁵⁾」とされているところより、当時としては、まだ社会権までも想定されていなかったようにかがわれるのである。しかし、国家に対する国民の地位における大別からみるならば、イエリネックによる分類方法が、わが国でも用いられている見解がかなり認められるところである。つまり、国務請求権は、社会権とともに、国民の積極的地位における人権として解されるのである。

次に、イエリネックによる国民の積極的地位に関しては、一九世紀の「主観的権利の体系」における公権の分類として古典的地位を獲得したものとされている。¹⁶⁾ なお、二〇世紀後半の現代国家においては、積極的地位における従来の国務請求権に加えて、社会権が登場し注目されるようになったのである。したがって、イエリネックによる国民の積極的地位については、「国家によるもっと強度の行政的保護を要求する段階になるには、自由主義国家の下で発達した近代社会の病根がもう少し拡大する時期、国によって違いますが、およそ一九世紀の後半から二〇世紀へかけての時期をまたなければならない。¹⁷⁾」として、「イエリネックは、この形での歴史的発展を正しくとらえてはいなかったように思われる。イエリネックが、ここで国民の積極的地位に対応する

14) 宮沢俊義、前掲、92頁。

15) G・イエリネック、前掲。

16) 鵜飼信成「基本的人権」、『憲法講座 第1巻』有斐閣、1974年、94頁。

17) 同上、96頁。

国民の公権としての請求権の中に数えているのは、行政に対する請求権としては、公文書の公示請求権、高等教育施設への入学許可請求権、検定請求権、許可請求権などに過ぎない。これらは近代国家が、自由放任主義の司法国家主義を捨てて、予防行政を中心とする行政国家主義に転じつつあることを示すものであり、とくに最後の許可請求権は、その基本をなすものであるが、社会権、生存権の問題は、イェリネックが、『公権論』を書いた時期、すなわち前世紀の終りには、未だ十分に問題とされるにはいたらなかったものである。¹⁸⁾とされることも注目されるであろう。

ところが、ケルゼンは、国民の積極的地位を能動的地位に含めて考えているのである。すなわち、ケルゼンによれば、「人間の行態は、法秩序に対して三重の関係に立ちうる。人間は規範に服従するかあるいは規範を創設する、すなわちなんらかの仕方、規範の創設に関与するか、ないしは規範から自由である、すなわち規範となんらの関係ももたないかである。けれども、広義に、その関係が規範服従でさえなければ、すでに『自由』といわれる。人間の関係は、第一の場合には、受働態のそれであり、第二の場合には、能働態のそれであり、第三の場合には、消極態のそれである。¹⁹⁾」として、これらのうち人間は規範を創設する、すなわちなんらかの仕方、規範の創設に関与するところの能働態が示されているのである。

また、「参政権を他の公権、しかも殊に訴えおよび訴願で表現される権利（これらにおいては、権利者の意志表現によって、強制行為にまで及ぶ裁判所および行政官庁の活動が開始される）から、次のことによって区別しようという試みがなされる。それは、前者は、国家のための行動の請求、国家的活動の実行に参加させられるべきことの請求として特色づけるが、後者は、国家の行動を求める請求として特色づけようと試みることである。しかし、どちらの場合でも、国家意志形成への関与が問題であるからして、両場合ともに、

18) 同上。

19) ケルゼン著、清宮四郎訳『一般国家学』岩波書店、1973年、251頁。

国家活動への参加の請求が存する。²⁰⁾』としたうえで、「請求がまた、国家の積極的行動にも向けられているとされる場合——したがって訴えまたは訴願の場合——には、権利者の私益のために行なわれ、それが国家活動への参加に向けられるべきときには、公益のために行なわれるということである。どちらの場合にも、両者ともに関係がある。そこで、選挙人はその私益を実証するし、起訴人は客観的法の実現に貢献することによって、公益のために活動する。学説もやはり後の場合に『公』権を口にする。²¹⁾』としたのである。つまり、ケルゼンは、参政権、訴えおよび訴願で表現される権利をもって、国家意志形成への関与であり、何れの場合も国家活動への参加の請求が存するものとして、それらを能動態に含ませているものとうかがわれるのである。したがって、ケルゼンが示したところの国民の法秩序に対する能動的関係としての能動態は、前記のイエリネクによるところの能動的地位と積極的地位との区別に対する批判的見解として認められる。

これら、イエリネクとケルゼンとの見解については、「積極的な関係と能動的（狭義）な関係とを区別することは、イエリネクが積極的な地位と能動的な地位とを区別したのと同じ趣旨であり、一応の理由はあるが、やはりケルゼンのいうように、積極的な関係といっても、能動的（狭義）な関係といっても、国民が国法の定立その他の国家活動に参加する地位である点では、両者のあいだに本質的なちがいはみられず、ただ積極的な関係は、たとえば裁判請求権に見られるように、個別的・具体的な法規範の定立に国民が参加する関係であるのに対して、能動的（狭義）な関係は、たとえば選挙権の例に見られるように、一般的・抽象的な法規範の定立ないしひろく国家機関の活動一般に国民が参加する関係である点で、両者は区別されうるにとどまるから、積極的な関係と能動的（狭義）な関係との区別は、同じ能動的（広義）な関係のうちの下分けとするのが妥当だろう²²⁾』とされている。つまり、積極

20) 同上、256頁。

21) 同上、257頁。

22) 宮沢俊義、前掲、93頁。

的な関係と能動的（狭義）な関係とについては、「国民が国法の定立その他の国家活動に参加する点では、両者のあいだに本質的なちがいは見られず²³⁾」として、ケルゼンの見解が認められているようである。すなわち、積極的な関係をもって能動的（広義）な関係のなかに含ませることは、国民の国法に対する関係を区別する場合の明確な方法であると見受けられる。

しかしながら、現代における行政国家および福祉国家の展開は、複雑細分化された人権状況を呈しているものであり、むしろイェリネクによる区別を発展的に細分化しておくことが、国務請求権または受益権と社会権との関係からも有意義であるように解されるのである。これらに関しては、「ケルゼンをはじめとして、社会権や受益権も広い意味では国法の定立への参加を意味しているが、積極的な国家行為の請求がその基軸をなすものであり、しかも参政権の主体は国家機関としての国民であって両者は大きく異なっている以上、能動的关系のもとに積極的关系を含ませるのは合理的ではない。²⁴⁾」との指摘も注目されるところである。すなわち、現代国家においては、かつての近代国家における消極行政より、損失補償、国家賠償、社会福祉などを国家の責務とすべき積極行政が実現される必要性が広く認められており、これらを基本的人権と合致させて解すべきところであろうと思われる。

そこで、国務請求権に含まれるとみられるところの裁判を受ける権利、刑事補償、請願権、国に対する賠償請求権などの人権に関しては、「市民的自由²⁵⁾」に位置づけられる側面もあろうが、むしろ一八世紀における消極行政下の国家における自由・平等より、二〇世紀後半における積極行政下の国務請求権は、積極的地位のなかで社会権と対比される基本的人権としてみられるところである。

23) 同上。

24) 大須賀明「基本的人権の類別」、『憲法講義2 基本的人権』有斐閣、1982年、10頁。

25) 稲田正次『憲法提要（新版）』有斐閣、1973年、152頁。

III 国務請求権の性格

国務請求権または受益権に含まれるものとみられる諸々の権利は、日本国憲法第三章国民の権利および義務のなかに定められており、受益権が「国民の国家に対する積極的關係にもとづいて成立する基本的人権であって、国家権力の積極的な発動を求めるところから、国務請求権ともよばれる。国家の裁判を請求する権利、国家賠償請求権、国家補償請求権、公共の施設の利用を請求する権利などがそれである。²⁶⁾」とされている。また、国務請求権は、国民の国家に対する関係において、消極的地位に立つところの自由権に対して積極的關係に立つところの権利であるところから、権利としての性格が顕著であり、国家に対する種々の給付ないしは作為の請求について成立するといわれる。²⁷⁾

しかし、国務請求権は、これに基本的人権としての性格を認めるかということについて、「基本的人権の概念が人間性から論理必然的に派生する前国家的・前憲法的な性格を有する権利であることから考えると、これらを基本的人権に含ませることは、少しむりなような気がする。それらの規定を特に人権宣言中に入れたことは、それらに基本的人権の性格を与えようとするのが、憲法制定者の意図だったことを示すと見るべきであるかも知れないが、人権宣言の中で規定することによってすべての権利が人権の性格をもつようになると考えることは、人権の本質的性格からいって、妥当でないだろう。²⁸⁾」とされる。また、同様に、「日本国憲法一一条は基本的人権の保障に関する一般規定であるが、しかし第三章の定める自由および権利のすべてが基本的人権というのではない。例えば国家賠償請求権(一七条)、刑事補償請求権(四〇条)などは、人間固有の人権ではなくて、憲法の規定によって創設されたものであり、国家賠償制度、刑事補償制度が設定されて、はじめて享有できる

26) 大須賀明, 前掲, 13-14頁。

27) 田口精一, 前掲, 353頁。

28) 宮沢俊義, 前掲, 200頁。

ものである。²⁹⁾とされているのである。

これらより、自由、平等などの基本的人権は、国務請求権と分けて考えられており、「基本的人権とは、すべての人間が当然に固有する権利である。すなわち人権は各人が人間として生活するために欠くことのできない基本的な諸条件について、それらが尊重され、侵害されてはならないということに着目して成立する権利の総括的な観念であり、自然法思想に由来する。³⁰⁾」とされる。これに対して、国務請求権につき「基本権とは、国の基礎法である憲法によって直接に定められた権利ということに着目した観念をいう。つまり基本権は、その成立の根拠が直接、憲法にあり、憲法によって保障されているということの意味する。³¹⁾」とされている。

そこで、日本国憲法に定める国家賠償請求権(第十七条)、刑事補償請求権(第四十条)などの国務請求権は、基本的人権としてでなく、「憲法によって直接に定められた権利」としての基本権としての性格を有することになり、天賦人権思想に由来する人間固有の自由、平等などの基本的人権とは異なるものとして認められている。なお一方では、基本権について「自由権的基本権から生存権的基本権³²⁾」とし、「基本権は、本来、自由権として発生したものであり、それが基本権の中核をなすということであり、その二は、基本権は、およそ人間自由の叫びのあるところ、時と所を問わず、歴史の当初から存在したということである。³³⁾」とされており、この場合には、基本権としての自由権および生存権が示されていることより、基本的人権と基本権の一致が認められるのである。また、同様に「日本国憲法における基本権の体系³⁴⁾」

29) 田口精一「『基本的人権』の意味」、『ジュリスト増刊 憲法の争点(増補)』有斐閣、1980年2月、44頁。

30) 同上。

31) 同上。

32) 鶴飼信成「自由権的基本権から生存権的基本権へ」、『基本的人権 文献選集 日本国憲法4』三省堂、1978年、77頁。

33) 同上、78頁。

34) 小林直樹、前掲、270頁。

として基本的人権が示され、「社会・経済・政治上の基本権³⁵⁾」のなかに国務請求権が含まれているのである。なお、「天賦人権思想は、憲法以前に権利として人権が成立しているとするのであるが、しかし現実には、その具体的な享有と保障は、憲法および法律の定める法制度によらなければならない。³⁶⁾」とされており、基本的人権および基本権の保障は、同一の効果を生ずることになるであろう。

次に、国務請求権の性格については、これを基本権として基本的人権に含ませることへの批判的な見解に対して、「国の賠償責任は政策の所産であるが、その政策はいわゆる生存権・社会権といわれるものと無縁のものではない。したがって生存権・社会権を基本的人権の中に包摂し、人権概念の現代化をはかっている場合には、かかる賠償責任を基本的人権条項に入れても、不思議なことではないと考える。³⁷⁾」とされている。つまり、ここでは、生存権・社会権さらに国務請求権にいたる「人権の現代化³⁸⁾」が示されることから、基本的人権をもって自由・平等といった近代国家における消極的関係の古典的定義に限定してみるよりも、積極的関係として現代国家に認められるべき人権の性格が求められるところであろう。

IV 国務請求権の範囲

国務請求権は、イエリネクによれば私権に対する公権³⁹⁾として、また「公法的請求権の中心には、個人的利益のために国家の積極的給付を求める請求権が存在している。⁴⁰⁾」といわれる。つまり、国務請求権は、公権として成立す

35) 同上, 595頁。

36) 田口精一「『基本的人権』の意味」。

37) 下山瑛二「国家賠償」,『日本国憲法体系 第六巻 統治の作用』有斐閣, 1978年, 243頁。

38) 同上。

39) イェリネク, 前掲, 335頁。

40) 同上, 336頁。

る権利であり、公法たるべき憲法により保障される権利であるといえよう。そこで、公権としての国務請求権は、さらにこれを形式的公権と実体的公権とに二分して、「それじたいが各人の実体的な法益を内容とするものではなくて、他の実体的な権利法益の保護手段として成立するものだから形式的公権とすることができる。これに対して国民が国家に請求することのできる利益そのものを内容として実体的公権が成立する。たとえば国家に対する種々の補償請求権、賠償請求その他各種の給付請求権で、それらは特に社会権の具体化された分野に多くみられる。⁴¹⁾」とされている。とくに、実体的公権は、各種の給付請求権として社会権との関係が注目されるところであるが、国務請求権としてみるならば、その範囲が損失補または損害賠償請求権としての給付を、国民が国家に対し請求できるところの行政救済法を構成するものであろう。したがって、国務請求権における実体的公権は、国民が過去または現在における損失または損害の填補を国家に対して請求する権利として、いわば事後的救済がその中心になるであろう。一方、社会権においては、生存権的人権として国民が現在から将来にかけての給付を国家に対し請求するものとみることができるから、事前的救済がその中心を構成すべきものであろう。

また、国務請求権は、これを形式的公権としてみるならば、国民が国家に対し国家作用としての事務処理を請求できる権利であって、これに対応し請求を受けた立法または行政もしくは司法の各国家機関が当該事務の作為義務を負担すべきことになるのである。なお、国務請求権のなかで形式的公権は、実体的公権に比べてみるならば、すでに一八世紀末より近代憲法に定められた人権である。すなわち、アメリカでは、一七九一年の合衆国憲法修正により、請願権（修正第一条後段）、裁判を受ける権利（修正第六条）が定められた。⁴²⁾ また、フランスでは、一七九三年の人権宣言により、刑事被告人の権利

41) 田口精一「受益権」, 353頁。

42) アメリカ合衆国憲法修正第一条 連邦議会は、国教を定め、宗教の自由な行為を禁
(次頁脚注へ続く)

(第十四条), 請願権 (第三十二条) が定められたのである。⁴³⁾ 一方, わが国では, 大日本帝国憲法により, 裁判を受くる権利 (第二十四条), 請願権 (第三十条) が定められた。また, 日本国憲法には, 請願権 (第十六条), 裁判請求権 (第三十二条) が定められたのである。

次に, 国務請求権は, これを実体的公権としてみるならば, 国民が国家作用によって受けた損失または損害に基づき, 国家に対しその補償または賠償としての給付を請求できる権利である。なお, 国務請求権のなかにおける実体的公権は, 形式的公権よりも遅れて二〇世紀の現代国家における各国憲法により定められるところとなったように見受けられる。もともと, 実体的公権のなかでも私有財産収用に対する財産補償請求権は, すでに一七八九年のフランス人権宣言第十七条⁴⁴⁾をはじめとして早くから認められていた人権として注目される。実体的公権は, これを各国憲法でみるならば, イタリアでは, 一九五三年の共和国憲法により, 国家賠償請求権 (第二十八条) が定められた。⁴⁵⁾ また, ギリシアでは, 一九六八年の憲法により, 刑事補償請求権 (第十条), 財産補償請求権 (第二十一条(1)) が定められた。⁴⁶⁾ 一方, わが国では, 大日本帝国憲法において, まだ国務請求権のなかで実体的公権としての権利が定められていなかったのである。これに対し, 日本国憲法には, 国家賠償

止し, または言論および出版の自由, もしくは平穩に集会しまた苦痛の救済を政府に請願する人民の権利を制限する法律を制定してはならない。修正第六条 全ての刑事訴訟において, 被告人は, 犯行があった州およびあらかじめ法律により定められるべき地区の公平な陪審による迅速な公開の裁判を受ける権利を有する。

43) フランス一七九三年の人権宣言第十四条 何人も, その陳述を聴かれ, または適法に定められた法律によるのでなければ, 裁判を受け処罰されない。第三十二条 公権の受託者に対し請願する権利は, いかなる場合も禁止, または停止, もしくは制限されない。

44) フランス一七八九年の人権宣言第十七条 所有権は, 神聖かつ不可侵の権利であり, 何人も, 適法に認められた公的な必要が明白に求められかつ事前に正当な補償の条件がなければ, これを失わない。

45) イタリア一九五三年の共和国憲法第二十八条 国および公共団体の公務員は, 刑事, 民事および行政上の法律に服し, 他人の権利を侵害した行為につき直接責任を負う。

46) ギリシア一九六八年の憲法 第十条(5)国が不法に逮捕し有罪判決をなしたものと裁判所が決定した者に対する賠償の条件は, 法律でこれを定める。

請求権（第十七条）、財産補償請求権（第二十九条第三項）および刑事補償請求権（第四十条）が定められるところとなったのである。

これらよりみて、日本国憲法では、多数の国務請求権が明文化されたことが判るが、上記の人権のほかには被疑者・被告人の請求権・受益権（第三十四条・第三十七条）を国務請求権における形式的公権に加えられているもある。⁴⁷⁾ なお、日本国憲法第三十四条の規定にある抑留・拘禁に対する保障および第三十七条の規定にある刑事被告人の諸権利は、それらの権利を自由権に含めるものが多くみられるところである。⁴⁸⁾ すなわち、日本国憲法第三十四条および第三十七条の規定について、これらの権利を自由権に含めて解しているのは、憲法の条項を概括的に分類したからであるとみられるが、各規定の内容自体を詳細に分析した場合に国務請求権の内容も権利として含まれていることになるであろう。また同様に、日本国憲法第二十九条の規定は、財産権を定めているものであり、経済的自由として自由権に含められて解される。このうち第二十九条第三項の規定は、私有財産収用の財産補償請求権として国務請求権の内容を成すものである。

V 国務請求権と請願権

国務請求権には、形式的公権としての請願権があり、日本国憲法第十六条の規定に「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。」と定められている。また、請願権は、すでに大日本帝国憲法第三十条の規定にも定められていた権利であり、さらに各国においても人権宣言または憲法に早い時期から定められていたのである。すなわち、「請願 (petition) は人権宣言の中でも最も古くから認められていた権利であるが、もともとは言論の自由が認められない専

47) 田口精一「受益権」, 353頁。

48) 宮沢俊義, 前掲, 419頁以下。鵜飼信成「基本的人権」97—98頁。

制時代において、重要な意義をもっていた。代議政治における参政権の拡大と、司法制度の確立による権利救済の途の整備は、そうした旧時代の請願の効用を著しく減退させたが、諸国の憲法はなお、請願の権利を伝統的な人権のひとつとして広く認めている。⁴⁹⁾とされる。また、請願権の沿革について、「請願権の起源は、一二一五年のマグナ・カルタ六一条である。その後、イギリスでは、慣習法上、人民は国王および議会に対し請願することができた。一六八九年の権利章典は、個人の権利として請願権を認めた。中世におけるドイツの等族国家では、等族は政府に対し不平を訴える権利を有し、政府は等族に対し答える義務を負っていた。⁵⁰⁾」とされている。

とくに、請願権が沿革上注目されるのは、イギリスにおいてであり、「12世紀頃までは、王会に召集されたのは、封建貴族だけであったから、一般国民が請願するルートは存在していなかった。ところが、13世紀に入ると、都市の代表者及び騎士も、身分制議会に召集されるようになったため、王会に、地方からの請願も議題にのぼるようになった。当時の請願の多くは、王の官吏が国民に対して加えた不正に対する救済など、裁判に関するものが多かった。⁵¹⁾」といわれる。さらに、「イギリス・チャールズ一世治世のとき、法律に基づかない強制的課税とそれに反対する者の逮捕という国王の非行に対し、庶民院がクック (Sir Edward Coke) の発案で、国王大権行使で法律 (臣民の自由を保障する古来の諸法) が無視されたとき個人が救済を求める手段であった請願という形式をとって、一六二八年に『権利請願』 (Petition of Right) を成立させた。法律の成立には国王の裁可が必要とされた時代のことである。⁵²⁾」とされる。これらより、中世封建制国家では、国民と人民との関係において、人民から国王への請願が重要な役割を果たしていたことがうかがわれる。その後、近世の絶対君主制国家を経て身分制社会が崩壊して近代市民国家となり、

49) 小林直樹、前掲、603頁。

50) 橋本公互、前掲、371頁。

51) 平松 毅「政治的人権」、『憲法講義2 基本的人権』有斐閣、1982年、317頁。

52) 横坂健治『憲法の理念と現実』北樹出版、1980年、161頁。

請願権は、欧米近代憲法に定められるところとなったものとみられる。そこで、請願権は、人民より政府（アメリカ合衆国憲法修正第一条）または公権の受託者（フランス一七九三年の人権宣言第三十二条）へと国王以外の国家機関に請求される権利として定められるところとなったのである。

もつとも、これら沿革の展開をふまえて、「請願とは、国の機関に対し、ある事項について希望を陳述することをいうと解され、これは権利救済のための法的手段ではなく、むしろ恩恵的手段であるとされている。わが国の通説は右のような見解をとっているし、国会や政府も同様である。したがって、国としては、単に請願を受理する義務のみを負うにとどまり、請願を受けた国の機関は、請願の内容について審査して回答を与えたり、または何らかの措置をなす法的義務を負うものではないと解されている。⁵³⁾」といわれ、国民の国家機関に対する希望の陳述にとどまる請願の効果が実状としてうかがわれるのである。したがって、請願権は、国務請求権のなかでも、権利救済の実効性が、いわば弱小な性格のものを受けとめられるようである。

次に、請願権は、これを国務請求権または受益権に位置づけるものが多く見受けられるようであり、⁵⁴⁾ 請願権をもって国務請求権もしくは受益権の一種として扱っている教科書が多い(権利の性質としてはその方が妥当であろう)といわれている。⁵⁵⁾ すなわち、請願権は、国家機関に対して一定の国家作用としての作為を、国務として求める人権としての形式的公権に属することから、積極的地位に関する基本的人権としてみられるであろう。しかし、他方では、請願権について「権利救済の制度が確立し、民意反映の手続が整備されるにつれ、請願の重要性は薄れていく。ただ、代議制の欠陥を補充する手段として、今日でも全く意味のないものということとはできない。⁵⁶⁾」として、「国民が関係事項の全てに渡って自らの意思を為政者に伝達しようとする権利=直接

53) 橋本公亘、前掲。

54) 伊藤正己『憲法』弘文堂、1984年、375頁。佐藤立夫『新版 憲法原論〔第二版〕』青林書院新社、1984年、311頁。

55) 小林直樹、前掲、604頁。

56) 横坂健治、前掲。

民主的手段ととらえる限り、参政権としての機能が重視される。伝統や形式を重視すれば受益権と理解できるし（ただし国その他公の機関は、単に適正な請願を受理する義務を負うに過ぎない）、今日的機能を考えれば参政権と枠づけし得る。⁵⁷⁾との指摘より請願権をもって参政権に位置づけられている。また、請願権を代表民政との関係より、「選挙以外の方法で民意を示す可能性をもつ点で、現代における請願権の意義は、国民の政治への一つの参加方式として再認識されるべきであろう。明治憲法とは制度的条件を異にした今日では、民主主義の観点からこうした機能を眺めながら、請願権に新しい光をあてて考えてゆく必要がある、と思われる。⁵⁸⁾とされていることも注目されることである。

このように、請願権は、基本的人権における積極的権利としての国務請求権に位置づけることが、日本国憲法第十六条の規定より可能であるとみられる。しかし、イギリスをはじめとする請願権の沿革または大日本帝国憲法第三十条の規定に定める請願権は、現代民主社会において国務請求権としても恩恵的な性格を内包する弱体な権利にとどまるであろう。したがって、日本国憲法第十六条の規定に定められる請願権については、積極的権利における国務請求権としての性格を有することを認めると同時に、「民主主義原理から流れ出てくる国民の能動的権利（国家意思の形成に能動的に参加する権利）としての性格を、きわめて不じゅうぶんではあるけれども、帯びているといつてよいのではなからうか。⁵⁹⁾とされていることから、代表民主制を補完するところの効用としての能動的権利をも有する側面が認められるように思われるのである。

57) 同上。

58) 小林直樹、前掲。

59) 橋本公巨、前掲、372頁。