

〔研究ノート〕

市議会の陳情処理手続きについて

—— 兵庫県内全市と近畿の政令市・中核市を対象に ——

高橋克紀

1. 目 的

市議会は市民からの陳情をどのように話し合っているのだろうか。開かれた議会への改革が求められているなか、陳情や請願についても市民参加の古典的な手法としてそれなりの必要が認められている。しかし、議会への陳情は法律で何か決まっているわけではなく、議会は陳情を審議をしなくてもよいのだから、参加の理念と実態の乖離はむしろ広がっているのかもしれない。

本稿では、兵庫県内全市と近畿地方の政令市・中核市の議会について、平成30年中に受理し審査されたものを対象とし（2019年1月～12月）、陳情が議場へ上がる手続きを比較する。調査手法は単純で、市議会ホームページ（以下、HP）の閲覧と電話またはemailによる議会事務局への照会による（2019年6月初旬から9月初旬に行った）。

このエリアを選ぶ理由は三つある。第一に、地方議会改革の事例には、学生が名前も知らない町村が多く、姫路市内に勤める筆者は姫路市を念頭に比較を行いたい。第二に、先進事例報告は美化されやすい。議会の実態は概して“人間ドラマ”であり、学術研究でそれをものすのは容易でなく、不幸にも実際の姿が読者に伝わりにくい。第三に、改革的・先進的でない地方議会のこともほとんど知られていないのが実情であるから、改革前後の差異を比較できる人は少ない。こうしたことから、身近でかつ「改革」的でない議会も含めて検討する必要がある。

1) よく知られた議会改革の先進例といえば、早稲田大学マニフェスト研究所のランキン

ところで筆者は先に、姫路市議会など兵庫県内の中核市・政令市と近畿の政令市を対象に、主に各市議会の会議録を用いて請願審査のなされ方を検討してあるので(拙稿 2019)、本稿は制度的により曖昧な陳情を扱う²⁾。本稿も同様に、市民の求めに議会がどう対応するのかに焦点を合わせるが、結論の反映ではなく、どう話し合われるのかに関心を持っている。しかし結果的に、会議録からの引用はわずかとなったので、今回は対象市を少し増やすことにした。

2. 陳情制度の概要

陳情は曖昧な制度だが、その運用実態についての先行研究は中島(1992)のほかにほとんどない。中島は自治省課長補佐等を経て全国市議会議長会事務局次長を務めた実務家である。90年代の分権改革より前ではあるが、類書がないなかその詳細な解説書は今日でも非常に有益である。まずはこれに学びつつ、陳情制度の基本的な事柄を確認していくことにしたい。

陳情は政府機関に実情を訴えて善処を要望するという日常語であり(『広辞苑』など)、法律的な用語の定義はない。中島(1992)によると、陳情とは「一般に官公署に対し、一定の事柄について利害関係者がその実情を述べて当局の相当の措

、グ上位議会であろう。これは全自治体を対象としたアンケート調査に基づき、2018年度調査では81%(N=1,447)から回答を得ており、主催者はその得点化によって上位300議会を挙げている。常識的に上位5%で区切ってみると、本稿の調査対象では、大津市(2位)、堺市(9位)、西脇市(10位)、加東市(36位)、京都市(63位)、宝塚市(66位)が該当する(2018年度調査結果、2019年6月4日発表、http://www.maniken.jp/gikai/2018rank_300.pdf)。

なお、議会改革論には、辻(2019)が指摘するように、これとは別に政党化・選挙制度志向もあるが(辻は両者を「内からの」／「外からの」改革論議と呼び、その方向性のずれに注意を促している)、請願・陳情審査の政党対立は望ましくない。

- 2) 本稿は、神戸学院大学で行われた2019年度日本公共政策関西支部大会(9月28日)の自由論題セッションの報告に基づいている。報告の事前提出稿では字数制限に合わせるべく文量を半分ほどに抑えたので、今回は元に戻しつつ加筆修正した。調査にあたり照会に応じたくださった議会事務局の方々に、また学会でコメントをいただいたお二人の大学教授に御礼申し上げます。
- 3) 会議録等からの引用にあたって人名は頭文字に換え、句読点は本文と同様に「。」と「,」に合わせる。

置を要望する事実上の行為」のことであり、これが「基本的人権の一つとして保障されている請願の中に含まれ」るかどうかは議論が分かれるが、「審理、判定等の義務を負わないとしても、ある事項について希望を」述べることは「憲法上の請願の概念」に含まれる、と中島は考える (p. 439)。ただし、「その取扱いは法律に委ねられて」いる。行政に対する陳情は特に法律もないのに頻繁に行われているが、地方議会では、地方自治法 (旧) 109 条 3 項などで陳情の審査は議会の機能として位置づけられてきた (p. 440)。

議会への陳情は、必要に応じて請願と同様に審議される。地方議会への陳情に法律上の規定はなく、現行の標準市議会会議規則⁶⁾においても、「議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。」(145 条) と書かれている程度である。よって、請願の例

4) 原文は“てにをは”が整っていないので、ここでは筆者の解釈で文を組み替えた。原文は (長い一文であるが) 次のとおり。「憲法上陳情は、審理、判定等の義務を負わないとしても、ある事項について希望を得る [ママ] 行為を憲法上の請願の含意と考えており、実定法上の陳情の概念を除外するか否かについてはなんら言及していないので、衆議院規則第 180 条の議長は必要と認めたものは、委員会に参考送付するとした立法例があるし、参議院では陳情を削除しているのは請願とは別個のものとしたものではないだろうか。」(p. 439)。

なお、拙稿の注 7 (2019: 5-6) でもこれの最初のほうを引用したが、その際、「希望を述べ得る」と筆者が無意識に書いており、さらにそれに続く部分も構造が不明で文意のわからないものになっていた。ここに訂正しお詫びする。

5) 平成 24 年改正で地方自治法に「陳情」は出てこなくなるが、109 条 2 項の「議案、請願等」の「等」に含まれているとされる。川端総務大臣が次のように答弁している。「陳情と規定する用例は地方自治法以外に一例しかなく、一方、請願は憲法や地方自治法等に根拠がある規定であることから、今回の改正にあわせ、国会法に倣い、「議案、請願等」と文言を改めることにさせていただきました。これは、文言の使用例の整理という観点でございます。[改行] 文言を改めることになっても、その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り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」(衆議院総務委員会、平成 24 年 8 月 7 日、15 号、国会会議録検索システムによる)。

なお、これについて「知多総合法律事務所」のブログ記事を読んだ覚えがあるが、少なくとも 2019 年 9 月以後は掲載されていない (2019 年 10 月 19 日時点)。

6) 出典は全国市議会議長会 HP (http://www.si-gichokai.jp/research/rules/file/kaigikisoku27_2.pdf)。

7) このほか、標準市議会会議規則には、「請願書には、邦文を用いて、請願の趣旨、提

によらない多くの場合の処理方法はさまざまである。中島は三タイプを挙げている。概ね請願と同様に審査されるもの、委員会審査は行わず所管の委員長供覧とするもの、陳情件名一覧表を全議員に配布するなど、という具合に「一定していないのが実態であるし、それらは当該議会の取扱いに委されたものと考えてよい」(p.443)。

よって、内容が請願に適合しないかぎり、一定の形式要件を満たす陳情書を議長が受理すれば最低限はクリアされることになる。

念のため、請願審査は本会議で委員会に付託→委員会で審査・採決→本会議(採決)という手順がとられている。そこで、請願にあたりとみなされた陳情書は本会議で所管の委員会に付託され(議長が直接付託するという手順をとる議会もある)、その委員会が「採択」するべきかどうかを審査して、「採択するべき」、「採択するべきでない」などの結論を出して、本会議で委員長が議長にそれを報告する。これを受けて、本会議で討論・採決が行われ、正式に「採択」されるかどうかが決まる。採択された請願は必要に応じて所管の行政部門に送られる。基本的にはこれで終了となるが、議会はその後の取り組みを市長に報告するよう求めることができる。こうした受理後の状況を請願者に通知する議会が多い。

陳情が請願と同様に扱われる場合は、上記のように、制度上、多くの陳情が請願並みに扱われることはない。全国市議会議長会の「市議会の活動に関する実態調査結果：平成29年中」⁸⁾によると、全814市で「請願と同様の扱いをした」件数が3490件、「請願と同様の扱いをしなかった陳情の件数」が5329件となっている。請願とは異なる処理方法についての集計から、委員会審査は8.6%であり、該当する市(672市)のうち73.5%が陳情書のコピーを、15.6%が要約を配布するのみであることがわかる。総数でいえば4割の陳情内容が請願に適合したことになるが、原則として同様に審査している市議会とそうでない市議会が大きく異なるはずである。

ㄨ 出年月日、請願者の住所及び氏名(法人の場合にはその名称及び代表者の氏名)を記載し、請願者が押印をしなければならない。(139条)という規定もある。

8) 同報告書の「13 請願・陳情」(http://www.si-gichokai.jp/research/jittai/file/HP13_H291231.pdf)。

審査結果についてみると、採択 864 件に対して不採択が 1269 件（さらに、事実上の不採択である審議未了が 139 件）あり、請願と同様に扱われる場合でも特に重要だから（採択するべきだ）と思ってなされているわけではない（適切に運用されているようである）。

ところで、陳情と請願の違いは、形式的には、議員の紹介を必要とするかどうかだけである。請願は、地方自治法で、「普通地方公共団体の議会に請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない。」（124 条）と定められているので、おそらく、もともとは議員の誰かに依頼して請願書を議長に提出してもらうというイメージだったのであろう（国会への請願はそうになっている）。実際には、知人の議員に予め依頼して請願書に署名か記名捺印してもらってから議会事務局に提出するか、とにかく議会（事務局）に行き、全会派（≒政党）の控室を回って賛同してくれる議員を探すこと⁹⁾になる。

ということは、議会に請願するには先に議員に陳情しなくてはならないわけである。今日、多くの市民が市議会議員を個人的に知らないし（若者や転入者は必ずからそうなる）、議員が誰も「紹介」（賛同）してくれない場合もありうるのだから、紹介議員が見つからないと請願できないことになるため、代替策・救済策も必要である。「内容が請願に適合する」陳情とはこのことを指している。そのため各市議会は、法律に定めのない陳情についても議会への陳情には請願とほぼ同じ条件や手続きを求めている。書式は厳密に定められてはいないが（そのようなことで市民の意見表明を封じることはできない）、あまりにも長いとか何を求めているのかよくわからないといった陳情もあるので、議会は一般的に A4 用紙一枚程度の参考書式を例示しており、内容は簡明に書き、「～についての陳情書」と書くことも求めている。ただし「嘆願書」や「意見書」などを書いて提出されることも多く、それらもたいていは陳情として扱われる¹⁰⁾。

9) 筆者が何った市議経験者（複数、姫路ではない）によると、それが普通の流れであるという。請願をどう審議するかを決めるのは議会運営委員会であるから、各党派を回って“挨拶”しておかないとへそを曲げる議員もいるという。

10) 中島（1992: 441）によると、「会議規則にも『陳情書又はこれに類するもの』という表現がある」ように、「嘆願書、要望書、決議書、意見書、稟議書、要請書等陳情書以外の名称」のものでも「軽視することは許されない」。

なお、「意見書」には、現に二通りの意味があることになる。一つは、市民が議会にノ

陳情はなるべく幅広く取り上げるように配慮されているが、陳情の内容は様々で、請願に適合する内容なのかどうか予め基準を作ることは不可能である。基準が何もないと不公平な取り扱いになりかねないので、要綱などを定めることが望ましい¹¹⁾。陳情を取り上げるかどうか判断するのは議長の権限であるが、要綱等では議長だけではさせず、議会運営委員会に諮る、そこで了承を得る、という条件で議長が権限を行使するように規定している例が多い。

内容の目安を示すことは難しいものの、次のような場合は受理するものの審議はしない、と決めている議会もある。たとえば、同じ内容の陳情書を二度以上提出している、先の議会で決定した事柄を陳情している、市の事務に関係がない、実現する見込みがまったくない、内容が誹謗中傷であるといったものは審査対象から外している。これらは、請願ならば審査の上で不採択になるはずだから（誹謗中傷は議員が紹介しないはずである）、陳情ではこの手のものを最初から審査しなくていいようにしているわけである。

たとえば、議会改革でもよく取り上げられる横浜市議会をみてみよう（陳情の採決は委員会のみ）。「横浜市会請願及び陳情取扱要綱」（平成10年3月3日制定、最近改正は平成27年3月18日）では、次に挙げる八つの陳情について、議長は「運営委員会の意見を聴いて、委員会付託を省略し、関係局または関係区への回答の請求を行わないものとする」としている（同要綱11）。

- (1) 法令等又は公序良俗に反する行為を求めるもの
- (2) 特定の個人の私生活についての秘密が明らかとなるおそれがあるもの
- (3) 特定の個人、団体等の名誉を毀損し、又は信用を失墜させるおそれがあるもの
- (4) 係属中の訴訟又は捜査中の犯罪事件に関するもの

ㄨ 意見を述べるものという意味だが、もう一つは、地方議会は国に意見書を提出できる（地自法99条）ので市民が議会にこれを求めるという意味である。後者を求める請願・陳情は多くある。

11) 本稿と少しニュアンスが異なるが、中島（1992:445）は、「市の会議規則中から適合という不明確な表現を改めるとともに、請願同様に扱わないで、議長の認定によって、必要なものは委員会に審査させるとした府県・町村議会の規定がよく、この場合、議会内部において一定の取扱要綱を定めておくことだ」と助言している。

- (5) 市の職員に対する懲戒その他の処分又は訓戒その他の人事的措置を求めるもの
- (6) 市の事務に関係しない事項についての行為を求めるもの
- (7) 採択、不採択等の議決等のあった請願又は陳情と同一の趣旨のもので、その後の状況に特段の変化がないと認めるもの
- (8) その他議長が適当でないと認めるもの

なお、議員は請願を紹介する際にも上から七つに配慮するものとされている。¹²⁾

では次に、委員会審査ではなく議員への配布を標準的な扱いとしている市議会を見てみよう。こちらも議会改革で有名な例として会津若松市議会を挙げる。「会津若松市議会請願及び陳情の取り扱いに関する規定」（議会告示、平成 22 年 12 月 9 日、平成 23 年 6 月 28 日）では、「次の各号のいずれかに該当する事項を含む陳情書は、本会議に上程しないものとし、議長供覧」としている（第 12 条）。

- (1) 法令違反、違反行為等を求める内容で公序良俗に反するもの
- (2) 特定の個人若しくは団体を誹謗中傷し、又はその名誉を毀損するもの
- (3) 係争中の裁判事件、異議申立て等に関するもの
- (4) 市職員等に対して懲戒、分限等の処分を求めるもの
- (5) 趣旨、願意等が不明確で判然としないもの
- (6) 前各号に掲げるもののほか、議会運営委員会において、議会の審査になじまないと判断されるもの

これらの陳情は、受理はされるが議長が見るだけでもよいという扱いになる。

二市議会の例を見つつ、少し細かいことを二つ付言しておきたい。第一に、職員の懲戒等を求めるものが除外されていることについて、請願内容に制限はないし、公務員の罷免を求めることも請願権のうちなのではあるが（憲法 16 条）、「市

12) 同要綱 7 で、「紹介議員は、その請願の内容に賛意を示すものでなければならない。なお、11 (1) から (7) までのいずれかに該当する事項が含まれていないことに配慮するものとする」と規定されている。議員紹介がただの紹介ではなく賛意を意味することは、次に挙げる会津若松市議会の規定にも記されている（4 条 2 項）。

職員」など一般の公務員の身分はそもそもそこには含まれていない¹³⁾。第二に、「議長が適当でない」、「議会の審査になじまない」と判断するだけでもよいという規定が筆者には気になるが、陳情には意外なものも多いから、こうした規定をなくすわけにもいかないのであろう。そこで、議会の常識と市民の常識の乖離がたびたび指摘されてきたことなので、なにか事後的にでも事例（集）を公表することが望ましい。

以上で陳情処理の基本形は掴めると思われるので、次節からは兵庫県内全市と近畿の中核市・政令市の市議会における審査方法を比べていく。

3. 比 較

陳情の件数や処理状況について、近畿地方など地方別または市議会別での内訳がわかる資料は見当たらないので、平成30年についての兵庫県市内で、HP上¹⁴⁾で見つかる範囲で件数を挙げてみる。まず、表1のとおり、政令市・中核市では、神戸市（40件）と尼崎市（10件）が多く、他市はどれも一桁である。同年に受理

表1 兵庫県内の中核市・政令市の陳情・請願受理件数（平成30年）（筆者作成）

	陳情	請願	HP内の出典資料
明石市議会	1	9	「陳情一覧表」／請願は「審議結果」より
尼崎市議会	10	0	「請願・陳情審査結果」より
神戸市議会	40	8	「平成30年 陳情の審査結果」の表より（167-206号）
西宮市議会	6	5	「請願・陳情審査結果」頁より H30年度（H31年受理分を除く）
姫路市議会	2	8	一覧がなく、「会議検索システム」から数えた。陳情は3件あったが事務局照会により一件が前年受理と判明。

13) では、監査委員や教育委員はどうか。中島（1992）はこれに関して、受理するべきかどうか苦慮されることがあるとしたうえで、「議会として軽々に審議できないので、結論的には議会審議になじまないものだ」と述べている。筆者にとって困ったことに、中島は、このような場合、「受け付けても議長裁量で正式の審議ルートにのせないで処理するのがベターだ」（p.445）と助言している。

14) HPや議会だよりに件数の推移などは載っていないことが多い。請願同様か委員会審査を行ったものについては審議結果一覧からすぐに数えられるが、たとえば姫路市議会なら会議録検索から拾い上げていくことになる（しかも陳情第〇号としか書いていない）。

した請願と比べると、神戸市と尼崎市では陳情のほうが多く、西宮市はほぼ同数で、明石市と姫路市では請願のほうが多い。¹⁵⁾

続いて、HP でわかった範囲で県内他市を紹介すると（網羅的ではないので表は省く）、同じく平成 30 年中の陳情処理件数は総じて少なく、0 件（相生市、赤穂市）、2 件（朝来市、芦屋市）、3 件（加東市、¹⁶⁾豊岡市）であった。

ではこれから、兵庫県内全市の陳情処理方法を見ていく（i）。しかし、政令市は兵庫県内には一つ、関西（近畿二府四県）でも四つしかなく、県によっては中核市も一つしかないので、政令市・中核市については調査対象を近畿地方に広げる（ii）。その後、これらの簡単なまとめをし、目立った疑問点を指摘する（iii）。

i 兵庫県内全市議会

処理方法はいろいろだが、大きくは次のように分けられる。

① 請願と同様（委員会に付託し本会議で結論を出す）

- a. 居住地等の区別なし¹⁷⁾：高砂市、豊岡市（一部例外あり）。
- b. 市内居住または「市民」のみ：相生市、赤穂市、尼崎市、加東市（「市民」）。

② 委員会審査のみ

明石市、芦屋市、加古川市、神戸市、三田市、宝塚市、西宮市（三田市以外は採択・不採択等を決定）。

15) 会議録検索から辿ると 3 件ありそうだったが、議会議務局に確認したところ、一つは前年に受理したもの（陳情第 40 号）であった（email ご回答、8 月 29 日）。

16) 会議録検索では 2 件（陳情第 30 号に 2 項目）がヒットするが、加東市議会議務局によると、他に配布が 1 件あった（email ご回答、8 月 30 日）。

17) 高砂市については email での事務局ご回答（9 月 3 日）による。豊岡市については HP に記載があり、予め居住地で区別してはいないが、市外居住者分については審査せず全議員配布とする場合もあるという。

③議会運営委員会で個別に検討¹⁸⁾

朝来市、加西市、洲本市、たつの市、丹波篠山市（持参分のみ）、南あわじ市、養父市。

④その他

洲本市は議会運営委員会ではなく全員協議会による写しか一覧表で議員に配布しているが¹⁹⁾、宍粟市だけは議長が直接に行政の担当課へその内容を送付している²¹⁾。

詳しくは表2を参照されたい（中核市・政令市と一般市でまとめている）。この表には、各市議会会議規則が陳情にどう言及しているかも加えておいた（例規のweb検索から閲覧）。ほぼすべてが請願の規定の一番最後に一条だけを設けて陳情書に触れている。文言は標準市議会規則とほぼ同じであるが、神戸市、西宮市、姫路市、高砂市の規定が少し異なっている。西宮市は陳情に触れておらず（ただし別に取扱要綱がある）、高砂市だけは議会運営委員会が関与することを規則で明示している。

ところで、この表では「本人確認」や「要望（書）」という用語がいささか目立っているのではないだろうか。後で詳しく述べるが、西宮市と姫路市では陳情書を提出する際にある種の本人確認書類が必要になる。姫路市ではそれが無い陳

18) どの市議会でも会議規則で議長が必要と認める場合は請願と同様に取り扱い、それも議長単独ではなく議運を経る運用が一般的であるし、そもそも請願・陳情は議案となるから事前に議運で協議される。そのため、これは正確な表現ではないが、ここでは予め①や②のようにには取り扱いが決まっているものを挙げる。なお、議長や議運の判断基準は請願・陳情取扱要綱で定めるのが望ましいが、web公開しているのは芦屋市、西宮市、養父市だけであった。なお、加西市には「陳情の処理に関する内規」（議会運営委員会）がありweb公表している。

19) 正確には議運ではなく全員協議会による（電話での事務局ご回答、6月7日）のだが、筆者の判断でこの分類に含めることにした。

20) ただし淡路市は写しを全員にポスティングで配布し、それを見た議員が個別かつインフォーマルに議長と扱いを相談しているという（電話での事務局ご回答、6月3日）。

21) 宍粟市議会が閉鎖的なわけではなく、「議会広報モニター制度」を設けたり、意見箱（陳情ではない）を置いたりしている。前者は議会広報そのものに絞られており、後者に寄せられた内容は行政部局に向けられたものと全く同じであるという（電話での宍粟市事務局ご回答、6月3日）。

表 2 兵庫県内市の取扱い

政令市	請願に同じ (本会議+委員会)	委員会審査 (採決あり)	議会運営委員会 (会で内容を判断)	議員に配布	議長のみ	備考	会議規則
明石市		○				市内在住者の持参のみ	第140条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
尼崎市	○市内居住者				△市外居住者		第106条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理することができる。
神戸市		○		市外居住者の郵送 = 「要望書」			第76条 陳情書が提出されたときは、議長は、これを適當の委員会に送付する。
西宮市		○		「市民でない方」持参でない、「本人確認」の提出がない場合		(条文なし)	
姫路市				○委員会(陳情文書表は本会議)		顔写真のあるもの(運転免許証、パスポートなど)：郵送時はそのコピーを同封	第100条 陳情書が提出されたときは、議長は、これを所管の委員会に送付する。
(一般市)							
相生市	○市内居住者			△市外居住者			第145条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
赤穂市	○市内居住者			△市外居住者			第102条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
朝来市			○市内居住者	△市外居住者			第98条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
芦屋市		○				HP 案内では委員会審査ありだが要綱では議運で判断	第85条 議長は、陳情書又はこれに類するものでその内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
淡路市				○			第99条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
伊丹市				○			第133条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
小野市				○			第138条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
如古川市		○		△市外居住者			第157条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
加西市			○				必要があると思われる場合は請願に同じだが通常は配布
加東市	○(市民)			△市民以外		HP では「必要があると思われる場合は」が市外居住者	第95条 陳情書又はこれに類するもので議長が必要であると認められるものは、請願書の例により処理するものとする。
川西市				○(原則として)			第120条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。

表2 兵庫県内市の取扱い（続き）

（一般市の続き）	請願に同じ （本会議+委員会）	委員会審本 （採択あり）	議会運営委員会 で内容を判断	議員に配布	議長のみ	備考	会議規則
三田市		○採択なし		△市外在住者 (委員会)			第95条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
宍粟市					○（行政各課へ）		第147条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
洲本市			（全員協議会）				第143条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書と同様に処理するものとする。
高砂市	○				持 居土地の区別なし、 参・郵送の区別もなし		第135条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。ただし、議長において会議に付す必要がないと認められるものについては、議会運営委員会で協議した上で全議員に配布するものとする。
宝塚市		○			△郵送分		第96条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
たつの市			○				第93条 議長が必要と認める陳情書又はこれに類するもので、議会運営委員会ですべての内容が請願に適合するものは、請願書と同様に処理する。
丹波市		（△必要に 応じて）		○			第143条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
丹波篠山市			○持参分	△郵送分（本 会議で一覽）		所管の委員会に回すとき は請願に同じ	第95条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
豊岡市	○			（△市外居住者）		市外居住者分については「審 議を行わない場合がありま す」(HP)	第135条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
西脇市		（△必要に 応じて）		○			第121条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
三木市				○			第141条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
南あわじ市			○			議運で意見あり→所管委 員会へ；意見なし→全議 員配	第140条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。
養父市			○			居住の区別なし	第133条 議長は、陳情書又はこれに類するもので、その内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理するものとする。

出典 筆者作成。まず各市議会 HP を閲覧し、情報が不足する場合に筆者が議会事務局へ照会した。会議規則は各市 HP からリンクのある例規サイトによるが（2019年10月19日時点）、西脇市は議会事務局への照会に基づく（emailにて URL のご回答、10月21日）。

情書は「要望事項」とみなされる。神戸市では本人確認書類はないが市外居住者の郵送による陳情書が「要望書」となる。

ii 近畿他府県の政令市・中核市

近畿二府四県に政令市・中核市は 12 市あるが、八つが大阪府にあり、他県は中核市も一つずつである。普通に 50 音順とするよりも、大阪府内は固めて並べたほうがわかりやすいであろう。表 3 のとおり、この範囲では本会議で審査する市議会はない。大阪市のみが委員会で審査し採択の可否を決め、堺市、八尾市、京都市は委員会で審査はするものの結論は出さない。このほか、審査はなく、議員に配布する以上ではないところが六つと最多であり（豊中市、寝屋川市、枚方市、大津市、奈良市、和歌山市）、議長が必要と認めるときだけ議員配布するところが一つある（高槻市）。

この中で「要望」を陳情と別扱いするところはない。兵庫県内の例とは対照的

表 3 政令市・中核市（近畿）の陳情処理手続き

市	請願と同様	委員会で審査（採択あり）	議会運営委員会	議員に配布	議長ののみ	備考
大阪		○		△		標題の一覧表を議員の各控室に配布
堺		○採択なし				ただし意見書・議決は議運
高槻						議長が必要と認めるときは関係委員会委員に送付
豊中				○		
寝屋川				○		各会派に配布、要約を「諸般の報告として」全議員に配布
東大阪				○		HP では「委員会に送付」
枚方				○		
八尾		○採択なし				
大津				○		会派で協議するが審査なし
京都		○採択なし				
奈良				○陳情文書表		
和歌山			○			議運→所管委員会に回覧・配布

出典 筆者作成。まず各市議会 HP を閲覧し、情報が不足する場合に筆者が議会事務局へ照会したものの。

に、寝屋川市と和歌山市のHPでは、「陳情・要望」というように陳情と併記して（同義的に）用いている。両議会事務局に問い合わせたところ、ともに現実的な対応としてなされていることがわかった。²²⁾寝屋川市は、会議規則にいう「陳情又はこれに類するもの」を「わかりやすく表記するため」であり、かなり前からの用法であるという。和歌山市も同様で、市民から「要望書」というタイトルの文書が届くことがあり、「規則どおりの取り扱いに加えて」広く取り上げるべく併記しているという。

iii 小括

上記をまとめると、全37議会において、市内居住者について陳情を請願と同様に審査する議会は六つある。11議会が委員会審査のみを行うが、その中で市内居住者分について採択・不採択等を決定しているのは7議会ある（表2と表3で「採択あり」「採択なし」と記載）。陳情処理と一口に言っても差異があり、議会への陳情は次の5タイプに区別できよう（呼称は筆者による）。

- ・ 請願と同じ手順で、採択の可否を審査するための陳情（請願審査型）
- ・ 所管委員会でのみで採択の可否を審査するための陳情（委員会採決型）
- ・ 所管委員会の議場で陳情書と当局の応答について議員の意見を聞くための陳情（委員会質問型）
- ・ 議員（所管委員会であれ全議員であれ）に知らせるための陳情（配布型）
- ・ 議長供覧のみ（最少型）

これは外形的な区分であるが、とはいえ我々はこれらの間に価値的な序列づけ

22) 寝屋川市議会事務局 email ご回答（6月6日）、和歌山市議会事務局 email ご回答（6月4日）による。ところで、陳情という語には身分の下位者が上位者に懇願するという含意があり、たとえば市民から議会への提案機能を重視する土山は、「請願・陳情は、「こいねがう」「なさけにうったえる」を意味する、主権者から代表機関への提起としてそぐわない名称を与えられている」（土山2018：119）と厳しく指摘している。筆者はこうした指摘を念頭に（「要望」では市民の「提案」ほどポジティブではないものの）、「陳情」の悪い印象をめぐる議論が議会であったのかどうか尋ねてみたが、両事務局で当時の経緯まではわからないようであった。

をしたくなるであろう。おそらく請願審査型が最も望ましく、最少型は否定的に捉えられそうである。ただ、陳情の内容や件数にも違いがあるだろうから、請願審査型をデフォルト・ルールにするべきだとまでは言えないだろう。そこで、委員会採決型はほどよい工夫といえそうである。

では採決をしない委員会質問型はどうであろうか。これは、結論を出すつもりのない委員会審査では、行政の担当部門が陳情についての見解を述べ、あとは議員がそれぞれに行政を批判し、行政の責任者（部長など）などが返事をしていく、というだけのものである。

4 運営方法への疑問

地方自治の多様性は重要であり、陳情処理の方法は議会によって異なるのは当然といってよい。しかし前節でみた結果に関して、筆者は二つのことに大きな疑問を感じる。まず、結論を出さない委員会審査 (a)、次に、要望と陳情の関係 (b) である。

a 結論を出さない委員会審査

審査はするが結論は初めから出すつもりがない、という委員会審査は奇妙である。議会は何を目的に審議しているのだろうか。

請願であれば、議会としてそれに賛同するかどうか明らかにする（採択するかどうかを決める²³⁾）ために審議を行うわけだが、最初からそれを決めるつもりのない陳情審査はどのように話し合われるのか。会議録で確認すると、委員会で行政の担当部課長が陳情内容について見解を述べ、議員がそれに対して質問している。これは他の審議と同じパターンである。

しかし、せっかく請願審査に近い方策をとっておきながら、質疑はあるのに結論は出すつもりがないというのは不自然である。請願に「適合」するものは請願

23) 実際には、会議規則で他の選択肢を設けているところが多い。「結論に至らず」という、意図的に結論を出さないと決める終わらせ方もある。前掲の全国市議会議長会の集計では、採択・不採択のほかに、一部採択、趣旨採択、取り下げ、審議未了、継続審査、その他で区別されている。陳情の継続審査は行わないところも、継続する回数を制限しているところもある。

と同様に審査するのだから、「適合しない」場合の陳情審査が何を話し合う場であるのかを明確にしないと、ただ思いつきで質問をしてもよいことになってしまいうそである。

これにいくらか似た事例を見てみよう。そこまで非難したいわけではないのだが、京都市議会の会議録に、景勝地のホテル建設計画²⁴⁾をめぐる陳情審査がある(平成30年10月19日、第10回まちづくり委員会会議記録、陳情第142号)。この計画は当時、地方ニュースなどでも取り上げられていたので、関西在住者なら聞き覚えのある人は多いであろう。南禅寺参道のすぐ近くにあった料亭「南禅寺ぎんもんど」の跡地に東京のヒューリック社が4階建ての富裕層向けホテルを建てるというもので、これについて陳情者は、境界の別荘庭園群を守る規制の検討および低層和風建築化への指導を市に求めている。

この委員会審査は、担当部長が陳情の内容と現状を説明したあと、N市議が陳情者と同様の立場から質問し、途中で追加の資料を委員会に出すよう要求し、その後もN市議の質疑応答が続いている。それから、S市議が少し質問し、“陳情者の懸念と行政の方向性は同じようだが説明の仕方がまずい、これからも行政はよく説明するべきだ”という趣旨の発言を行った。このあとに、委員長が次のように発言している。

ほかにございますか。よろしいですか。

なければ、本件は陳情ですので、この程度にとどめます。

以上で、陳情審査を終わりますが、この際、都市計画局に対して質問のある方は…(略)

議会がこの陳情をさっさと片づけたわけたというわけではないのだが、ホテルの高さ制限の基準のとり方に不満を持つ反対派からすれば、自身と行政の方向性²⁵⁾

24) この陳情は、2018年10月時点では、「まちづくり条例に基づく手続き」は完了、風致地区条例に基づく手続きは許可の審査中、「中高層条例の基づく手続き」は近隣説明会が実施済みで、10月下旬に事業者による任意の説明会が開催されるという(同会議録、都市景観部長の答弁より)。

25) 同会議録によると、条例に基づく建物の高さは14.1mで基準に収まるが、地形(坂道)の関係で実質的には約16mであって圧迫感がある、とN市議は指摘する。これにノ

が同じであるとは思えないであろう。よって、S 市議のまとめ方では論点を丸く収めすぎてしまうように思われる。議会として現状を強く問題視するのかどうかを、改めてはつきりさせるべきではなかったか。

もっとも、陳情そのものへの賛否を決めないにしても、別のかたちで結論を出すことは可能である。堺市議会では、直接的には、行政が用意した回答文でよいかどうかを委員会で問うかたちになっている。すなわち、陳情への回答案を所管課が書き、委員会に提示し、担当部長等が現状と方針を説明し、議員と担当部長等で質疑応答がなされ、最後に委員長が原案どおりの回答でよいかどうかを諮る。

その例を挙げると（平成 30 年 6 月 22 日、議会運営委員会、陳情第 24 号、27 号、次に引用する発言はすべて委員長²⁶⁾）、陳情者が口頭陳述をおこなったあと、次のようにして審査を終えている。

それでは、議題となっております案件について御質問、御意見はありませんか。

（「なし」と呼ぶ者あり）

御質問、御意見なしと認めます。

お諮りいたします。本件につきましては、お手元に配布の文案のとおり陳情者に回答することとしてよろしいですか。

（「異議なし」の声起こる）

御異議ないようですので、そのようにいたします。

、対して都市景観部長は、地盤の高低差を認めたくなくて、「この道路からは建物はへこんでいる形になり…南禅寺参道から 20 m 以上離れた形になりますので、そういう圧迫感²⁶⁾は多分ないだろうという風に判断しています」と答弁している。なお、陳情者も N 市議も、市が事業者にもっと譲歩を迫るべきだと主張している。

26) 正確には、「陳情第 24 号行政にかかる諸問題についてのうち第 2 項」（議会だよりについて）、および、「陳情第 27 号行政にかかる諸問題についてのうち第 1・2 項」（議会報告会や議員への質問機会について）をまとめ審査している。同じタイトルだが陳情者は異なり、後者については陳情者の意見陳述が行われている（質問は何も出なかった）。

余談になるかもしれないが、24 号、27 号とも、陳情書はたくさんの項目を所管委員会別に分けて挙げており、前者は 22 項目（下位項目も数えると 25 項目）、後者は 31 項目もある（『陳情書綴 平成 30 年第 2 回 市議会委員会審査分』による）。これでは議員にもわかりにくいだろうが、他の一般市民が見るときにも甚だ迷惑である。8 枚にも及んで様々な事柄を列挙するようなものは議長が不受理とするべきではないだろうか。

会議録には、このすぐ下にその回答原案が書かれている。また、同じものが、「陳情回答綴」としてまとめて作成・公表されている。

委員会で議論する前に行政の担当部門が回答を用意しているのだから、これでは議員を甘やかしているようにも思えるのだが（議会自身で対応策を考える気は最初からないことになる）、陳情者のほとんどは行政の担当部門に対策を求めて議会に陳情するので、行政の回答がそれでよいかどうかを議会（委員会）がチェックする、というのも一つの考え方であろう。

行政が先に答えを書いているので審議の手続きとして形式的な疑問はあるが、このほうがたしかに早い（早く結論を出すことは重要である）。それに、陳情者が議会に賛否の結論までは求めていない場合もあるだろう。賛否の結論をはっきりさせない分、陳情者にとっては不採択とならずに済む（却下されることはない）わけ²⁷⁾で、そのほうが陳情を提出しやすいのかもしれない。

b 陳情と「要望」

神戸市議会と姫路市議会が陳情と「要望」を区別し、後者を陳情と看做していないのは、請願権の理念上も、また単に陳情なるものを理解するうえでも、疑問の余地が大きい。「陳情」が何であるかを狭く決めつけるべきではないが、とはいえ「陳情」はもともと曖昧なのである。まして、他市ではたいてい陳情として受理されるものが、「それは本市においては要望であって、陳情ではないのだ」と言われたようなものであり、陳情とはそんなに高いレベルを扱うものだったのかと不思議になる。これが陳情なのかそうでないのかと呼び方に困るので、筆者は「規格外（の）陳情」と呼ぶことにする。

では神戸市議会からみていこう。神戸市議会では「市外居住者からの郵便またはこれに類する方法による」陳情を、陳情ではなく「要望書」として扱う（HPの紹介文より）。議会事務局によると、市外居住者の郵送（等）がすべてが要望書扱いされるわけではない。個別判断で対応しており、必要に応じて、議長供覧の

27) 堺市議会では請願が非常に少なく陳情が多く（拙稿 2019）、筆者は昨年、事務局に問い合わせをしていた。そのご回答によると、議会が請願より陳情に誘導するようなことは（もちろん）なく、陳情のほうが請願より提出しやすく、委員会で採決を行わないこともその一因と議会（事務局）では考えられていた（email ご回答、2018年9月7日）。

後に各会派へ写しを送付しているという。ただし、それらは陳情処理結果の一覧には記載されない。この扱いは、「神戸市会活性化に向けた改革検討会における陳情のあり方についての検討結果²⁸⁾」を受け、平成 24 年 (2012 年) 2 月 17 日の市会運営委員会から行われるようになった。しかし「要望書」の厳密な定義はない。要望書とは、「議会への要望文書で、請願・陳情とならないもの」を意味しているのだという (神戸市議会事務局 email ご回答, 8 月 2 日)。

活性化の検討会における中心テーマは陳情や請願ではなく議会基本条例の制定であったが、その検討課題の中に「3. 市民参加の積極的な促進²⁹⁾」という上位分類があり、ほとんど目立たないがその一項目に「請願・陳情のあり方」がある。そこでの協議の「結論」として、「郵送により提出されたのうち市外居住者からのものについては、要望書として取り扱うこととした。」と書かれている (平成 24 年 8 月『神戸市会活性化に向けた改革検討会報告書』, p.27)。

ただし、このくぐりで会議規則のことには触れられていない。陳情について現行の会議規則では、「陳情書が提出されたときは、議長は、これを適當の委員会に送付する。」(神戸市議会会議規則第 76 条)との規定があるだけなので、要望書扱いはそれを門前払いする抜け道が作られたように見える。しかし、もしそうのなら、堂々と会議規則を改正するべきであろう (前掲表 2 の高砂市議会会議規則を

28) 報告書は平成 24 年 8 月に出されているが、陳情に関しては第 6 回協議会 (平成 23 年 10 月 13 日) で議論されている (同報告書, p.7)。その議事要旨によると、この扱いは後日再協議となり、第 9 回 (12 月 22 日) の座長試案で市外郵送分の要望化が了承されている (第 6 回と第 9 回の議事要旨による)。

第 6 回協議会では、郵送の陳情についてはどの議員も (当時の) 現状でよいと発言しているのだが、敢えて取り上げるなら、K 議員による次の発言が関係しているくらいである。「ただ、郵送による陳情の取り扱いについて、地球から戦争をなくそうという陳情が送られてきて、送った人の正体もわからないまま審議することは見直すべきと感じた」(第 6 回の議事要旨, p.8)。ただし、要望が陳情なのかどうかといった指摘はどの議員からも出されていない。

なお、議事要旨は、同検討会の「改革検討会の協議の経過」欄から PDF で閲覧できる (<http://www.city.kobe.lg.jp/information/municipal/gikaikaikaku/kasseika/gikai-kaikaku.html>)。

29) ちなみに、自民系会派の政務活動費不正流用事件が発覚するのは 2016 年以後である。2018 年 2 月にはベテランの元市議 3 人が詐欺罪で有罪判決を受けているが、その流用容疑は 2010 年～2014 年に為されたものである。

参照されたい)。

もっとも、要望書であって陳情書ではないとされても、本稿でいう「最少型」にあたる方法で処遇されるので、他市と比べるならその陳情者が実質的な不利益を受けているわけではない。疑問なのは、定義の曖昧さそれ自体と、居住地による扱いの公平性に問題がないかどうかである。神戸市は中心から遠く離れた地域まで合併し大規模な住宅団地を開発して人口を増やしてきたので、たとえば、北区には三田市の境界付近や、西宮市からしかアクセスできない地区や、西区には明石市を北に通り返けたほうが近い住宅地などもあり、そうした隣接地住民の郵送する陳情が、ずっと遠隔地のごく一部の住民が郵送してくるものと同様に冷たくあしらわれ得ることになる。実際にそう四角四面に対処するわけではないが(上記のように「個別判断³⁰⁾」である)、ルールとしてはそうなっている。

だからといって、遠方からくる無関係な陳情書までまともに受け止めねばならないものだろうか。その前に、遠方からどんな陳情が来るのかを確認してみるほうがよい。その例は公表資料でストレートにはわからないので、市外居住者の持参分を見よう(これなら“規格外”にはならない)。

「平成30年 陳情の審査結果」の場合、この年最初の陳情審査は臓器移植関連であった(第167号、国への意見書提出を求めるもの、結果は「審査打切」)。これを市議会HP内で探してみると、その陳情文書表が閲覧できる。この陳情の提出者は伊丹市在住であった。伊丹と神戸なら日常生活上の接点もありそうだが、筆者がたまたま他市の会議録を見ていたところ、この人物は豊岡市議会にも堺市議会にも同じ陳情を出していた。遠方となる豊岡市議会はこれを陳情第1号として(前年12月に)受理し、平成30年3月定例会で不採択と決定している。堺市議会では1月に受理されて陳情第2号となっているが、堺市は審査を市内居住者分に限っているので審査はされなかった。

いま、たまたま一人の例を挙げたが、他市の資料でも当該市に関係のない陳情の例がいくつも見つかる。そのほとんどが、地域事情と無関係に国に意見書の提

30) HP等で言及はないが、神戸市議会には「請願・陳情取扱要綱」(昭和54年10月2日制定、最終改正は平成24年9月14日)がある。当該規定の文言は次のとおり。「本市に住所を有しない者の郵便またはこれに類する方法により提出された陳情書については、要望書として取り扱う」(同要綱Ⅱ, 1, (3), 神戸市議会事務局, emailご回答, 2019年10月25日)。

出を求める陳情であった。³¹⁾

次に、姫路市議会の規格外陳情に移ろう。姫路市議会では、陳情書の提出時に顔写真付きの公的な本人確認書類（運転免許証など）を呈示（郵送時はそのコピーを同封）しなければ、「陳情としてではなく、議会への要望」（HP の紹介文）として扱われる。議会事務局に問い合わせたところ、端的に言えばそれらは「受理」されない。受理簿に記載されず、番号もない（姫路市議会事務局、email ご回答、8 月 28 日）。

この決定は、2017 年 9 月 7 日の議会運営委員会でなされた。陳情書に電話番号を記載させ、提出時に公的な本人確認書類を呈示（郵送時はコピー同封）させるようにした（2017 年 12 月 31 日までは経過措置として従来どおりでも可）。この変更は HP の陳情制度の紹介（案内）では告知されているが、『議会報ひめじ』215 号（同年 10 月発行）では「要望事項」扱いとされることには触れていない。

姫路では運転免許証（のコピー）ほどのものを出さないと「陳情」にしないというのだから、対象者は潜在的にはかなり広いことになる。個人情報に人々が敏感なこの時代に、銀行口座かクレジットカードを作るときのようなものまで用意しないと「陳情」ができないのである。しかも、顔写真入り公的証明書類のコピーまでつけて郵送したとしても、もともと姫路市議会は陳情の委員会審査を行わず、陳情書は所管の委員会に送付されるだけなので（本会議で全議員に要約は配布されている³²⁾）、相対的なメリットはあまりにも小さい。

-
- 31) その一例として堺市議会に言及しておきたい。堺市は受理した陳情をすべて『陳情綴』にまとめ、後日、『陳情回答書』も作成・公開しているので、遠方からの陳情の具体例を探すにも非常に便利である。堺市議会は平成 30 年に 90 件の陳情を受理しているが、その第 1 号は愛知県安城市居住者からの提出で、いわゆる安保健制をめぐってある新しい「省」を設置するよう求めていた。また、鳥取市内からの陳情は「内閣の退陣」を求めるものであった（第 65 号）。ほかに旭川市内から（第 34 号）、安城市内の同一人物から（第 43 号、別内容）、さらに安城市の人物の三つ目（第 66 号、また別件）もあった。このほかに、府内近隣市民からの陳情もある。そして、これらはすべて国への意見書提出を求める陳情である。提出先地域固有の問題には一切言及されていなかった。
- 32) 姫路市議会会議規則における陳情処理の規定は、「陳情書が提出されたときは、議長は、これを所管の委員会に送付する。」（100 条）というのみである（取扱要綱等はない）。念のため、請願の取消しについて補足しておく、 「議員が請願の紹介を取り消そうとするときは、会議の議題となる前においては議長の、会議の議題となった後においては議会の承認を得なければならぬ。」（94 条）および「前項の取消しの申出は、文

姫路で本人確認書類の提示（提出）を求めるようになったのは、ある議員への誹謗中傷に当たるのではないかとみなされた陳情書がきっかけであった。ここでは少しぼやかして書いておくが、これは平成 29 年 5 月に受け付けられ、議会運営委員会で問題にされた。議会（事務局）は提出者に連絡をとろうとしたが、住所は実在するものの（明石市内）、陳情者（の實在）³³⁾は確認できなかった。要するに、一種のなりすましである。

たしかにこれは卑怯な陳情書であり、議員が怒るのも無理はない。議連の会議録（もともと非公開）によると、誹謗を受けた（かもしれない）議員の所属する会派の代表者は、この陳情書が議長選挙の時期に送られたことも問題視し（選挙妨害ではないのかとまで述べている）、早急な再発防止を求めた。

これは素人市民による誹謗中傷ではなさそうである。一般市民は議長選挙にまで関心はないから、議会の内輪の揉め事に陳情制度を悪用したものであろう。そうした不届き者を委縮させる対策を与党会派が求めるのは議会人として自然な行動ではあろうが、それによって悪意のない一般市民の陳情を委縮させかねない、ということまで配慮されてはいない。本人確認書類や「要望事項」扱いに対する否定的な発言は会議録に何も記録されておらず、他の委員も関心（懸念）を示した様子がない。姫路市議会の委員会記録は全文筆記ではないが、なにか発言があれば記載されるので（些細なものは別として）、内容に関わる発言はなかったと判断するのが妥当である。

委員会の関心はなりすまし防止に集中している。なりすまし対策は必要だが、この事案でまず対策をとるべきは誹謗中傷の陳情書をまともに受理しないようにする根拠づくりである。その陳情が本当に誹謗中傷であるなら（まして選挙妨害まで疑われるほどなら）、そのような陳情書は議長限りとする（たとえば尼崎市）、あるいは、追って陳情者に連絡して確認できるまで受理を保留する（たとえば神戸市）、³⁴⁾というように明示的なルールを追加して処理すればよいことであり、「運転

、書によらなければならない。」（同条 2 項）との規定がある（他市も同様）。

33) この件については、事務局ご回答（6 月 5 日）で概要を教わり、次に情報公開請求で議会運営委員会の会議録と資料を閲覧したところ（6 月 28 日）、ある贈賄事件で逮捕された業者との関係を特定の市会議員に説明させるよう（同議員に「説明責任を果たす」ように）求める陳情であった。会議録に記載されていた件名と要旨からみて、誹謗中傷というほどの内容とは思われない。

免許証を出せ」と言って陳情そのものをしづらくするのは過剰反応である。

仮になりすましを重視するにしても、西宮市議会のように、本人確認の誓約書のようなものを書かせるという方策もある（ただし西宮の陳情は持参のみ）。その場合ですら、西宮では受理をしている。³⁵⁾もちろん姫路市議会もこれを知っている。³⁶⁾本人確認を導入したとき、議会議務局は先行事例として西宮市にも言及している。もっとも、姫路市ではもともと郵送の提出を認めてきたので、議運が防止策を急いでいる以上、これはあまり参考にならなかったであろう。

だからといって、陳情書として提出しても要望書になるというのでは、もともと曖昧である陳情制度をさらに曖昧にしてしまう。むしろ、もう少し踏み込んで、誹謗中傷等が疑われる陳情書はすぐに受理せず、事務局で預かったあとで陳情者と連絡がつかない場合や本人確認できない場合は受理しない（受理するのは議長である）、あるいは、通常通り受理したとしても議長が（議会運営委員会の了承のもと）受理を取り消すことができると会議規則に明文規定する、といったことはできないものだろうか。

受理した陳情を本人以外が取消せるのかについて筆者は法的な議論を見つけれなかったが、一般的ルールとしては受理を遅らせるべきではないし、受理するかしないかを個別に議運で前向きするのが望ましいとも思えない。実際、規格外陳情も議長供覧はされており事実上は受理されているのと同じことになっている

34) 誹謗中傷目的の陳情書を受理した場合、多くの議会では審査はしないとしても本会議で要約か写しが配布されるから、会議録を公開すれば誹謗中傷目的をある程度は達成できることになる。2節で例挙げた横浜市議会は、同要綱6でプライバシー侵害や名誉棄損「内容が含まれる部分を塗抹した」うえで「各会派控室への配布及び市会情報システムへの掲載を行うものとする」と規定している。もっとも、姫路市の現状では陳情文書表も非公開である（請願でもそうである）。

35) 本人確認書なしの陳情書も受理はされ、議長供覧とされる（西宮市議会議務局 email ご回答、9月3日）。「請願及び陳情取扱要綱」（平成28年5月17日制定）に、「陳情書を提出する際は、併せて本人確認書を提出するものとする」（9条2項）と規定されているが、提出しない場合のことは書かれていない。それを提出しないと審査されない旨はHPや「本人確認書」の備考欄に書かれている。

36) 会議資料ではその他に、「他市の状況」として、秋田市、宇都宮市、岡崎市、松山市、大分市を挙げているが、筆者がこれらを確認してみたところ、電話番号の記入や、通常の手続きから外すことの参考例だったようで、必ずしも要望書扱いにして受理しないという先行例ではなかった。

から、受理をいつまでも遅らせ得るよりは、不当と判明した陳情の受理を取り消せるようにするほうが合理的であろう。

繰り返しになるが、西宮市議会は本人確認書類を求めるものの、陳情者がこれに応じなかったとしても受理はされるし、そもそも「陳情」と「要望」を区別してはいない。寝屋川市と和歌山市の「要望」は陳情と同義であり、そのほうが一般市民の理解によく合っているし、中島（1992）も要望書も陳情書のうちと理解していたのと同様である。要望書を陳情書と明示的に区別することがいけないとまでは言えないにしても、陳情と要望の語義が循環するような用語法は用いるべきでない³⁷⁾。その前に、陳情と類似のものをどう区別するかについて一定の共通理解を（一般市民も含めたかたちで）得る努力が必要である。

5. ま と め

本稿は兵庫県全市と関西の中核市・政令市において市議会がどのような陳情処理手続きをとっているかを確認してきた。なるべく請願と全く同じ手順をとる議会、委員会のみだが採択の可否を決める議会、賛同するかどうかは決めないが委員会審査する議会、議員に配布する議会、と様々であった。ただし議長のみで処理するのが通例であるという例はほとんどない。

もっとも、市外からの提出分や、請願なら不採択とされるべき内容のもの（誹謗中傷、市の事務でない、願意が既に達成されているなど）は、多くの市議会が審査の対象から事前に外している。そして、居住地や持参・誘導の区別もまた、議会によって少しずつ異なっている。

現になされているある程度の制限ないし選択は違法ではないし、多くの陳情内容を考慮すれば現実的な対応に思われる。まして議会によって違いがあることは何も批判されるべきことではない。陳情は法制度的に曖昧であるから、地方議会がそれぞれの問題意識で工夫を重ねていくことは望ましい。ただ、問題とするべ

37) ただし、陳情書と意見書・嘆願書・要望書などとははじめから区別し、後者についても必要に応じて陳情書と同じように扱っている議会もある。筆者も中島（1992）に従ってこれを望ましくないと考えるが、それでも、「陳情」と書いて提出されたものを後から「要望」とみなすよりはずっとよい。

きことが二つある。

第一は、議会構成員たちが、自分たちの議会がなぜある処理方法を採用しているのかにどれくらい自覚的であるのか、ということである。陳情の一部は請願と同じように処理されるが、裏を返せばそれはもともと別の概念だと規定しているのであり、なぜ両者の違いがあるのかとまで遡って考えているのだろうか。実態としては、たしかに、紹介議員の有無という違いしかなく、そのため一部の議会では事実上この差異をなくすように、陳情をなるべく請願と同様に処理するようにしている。それは一つの見識であろう。ただし、市議会が本来的にそうすべきだというわけでもない。多くの市議会議員は、こうした差異を自分たちの議会がどう考え、どう根拠づけてきたのかと問われたら、きっと困るだろう。困ることが悪いのではない。ごまかさないうで済むように議論したかどうかである。

第二は、陳情に対する裁量的な運用が、議会や議員の都合を優先するほうに偏ってなされていないか、ということである。先に挙げたように、陳情には社会通念に反するようなものも現に含まれる。予防策を微妙にかいくぐるものを柔軟に受理しないというわけにはいかず、形式が整っていれば議長はそれを受理すべきというのが制度の大前提である。それなのに、少なくとも神戸市議会と姫路市議会は、一部の陳情書についてはあるとはいえ、陳情なのに陳情でないという規格外なものを作り出し、しかもそれに「要望」というさらに紛らわしい名前をつけている。

どちらの市議会もいわゆる議会改革に取り組んでおり、その象徴である議会基本条例も制定している。そんな議会で陳情と見做されない陳情カテゴリーを創出していようとは、一般市民はもちろん、地方自治論の（まじめな）受講生でも想像できないであろう。近年の地方議会は請願者・陳情者が議場で趣旨説明する機会（口頭陳述）を増やしているが、それと並行して、受理されるのかどうかははっきりしないような外し方をし始めた議会もあったのである。

これでは、議会が陳情をどう審議するべきかという検討はむしろ遠のいてしまっている³⁸⁾。陳情のあり方は全国的に問い直されるべきものではあり、問題がそ

38) 口頭陳述に関連して、天津市議会の外部評価に携わった真山（2019）は請願の改革が口頭陳述拡大であるとされている（自己評価項目がそうになっている）ことについて、それはごく一部の市民を対象としたものに過ぎず、議会の役割が何であるかという考察と

うした制度的前提にある以上、柔軟な運用だけでなく制度の小うるさい原則論との対峙が必要である。そこでは、事案の内容に直接は関係しない一般市民が議会や陳情制度をどのように考えるか（日頃は何も考えていない人が大半であろう）を、議会人がともに探っていくような取り組みが求められる。

陳情は議会の主要な機能ではないから、こればかりを取り上げて「議会改革」の全体像を評価したり発展させたりできるわけではない。筆者には、もともと、合意形成やコミュニケーション成立の難しさという問題関心があるため、今日の実践的な議会改革論議とは少なからず噛み合わないところもある。そのアプローチの差異が、請願と陳情の運営調査を通して目立ってきたかもしれない。そこには、制度が人々の意識を規定する側面と、その現実的適用において必然的に意味にずれが生じることに、議会における請願・陳情というインプットの機能がどれくらい対応できるのだろうか、という抽象的な知的的好奇心が暗に働いている。次の機会にはそうした関心を明示的に扱えるように努めたい。

参考文献（行政資料を除く）

- 江藤俊昭 2011 『地方議会改革』学陽書房。
- 江藤俊昭編著 2015 『Q&A 地方議会改革の最前線』学陽書房。
- 金井利之 2019 『自治体議会の取扱説明書』第一法規。
- 駒林良則 2006 『地方議会の法構造』成文堂。
- 高沖秀宣 2018 『自治体議会改革講義』東京法令出版。
- 高橋克紀 2019 「姫路市議会などで請願審査はどのようになされているか」『姫路法学』62, 1-64。
- 地方議会運営研究会編 2014 『地方議会運営事典』第二次改訂版, ぎょうせい。
- 辻陽 2006 「地方議会と住民」『近畿大学法学』54 (3), 241-285 (170-126)。
- 辻陽 2019 『地方議会』中公新書。
- 廣瀬克哉編著 2018 『自治体議会改革の固有性と普遍性』法政大学出版局。
- 中島正郎 1992 『新訂 請願・陳情ガイドブック』ぎょうせい。

ㄨ はかけ離れている、と批判している。「ごく一部」かどうかは必ずしも請願権の問題ではないが、参加論はしばしば発言の場を作ることでそれ自体に傾斜しがちであり、口頭陳述は改革の項目として適切ではないと筆者も考える（拙稿2019）。

- 土山希実枝 2018 「政策議会の政策過程と「争点資源」開発」広瀬編著『自治体議会改革の固有性と普遍性』5章。
- 松下圭一 1999 『自治体は変わるか』岩波新書。
- 真山達志 2019 「自治体議会の第三者評価と質の向上」『ガバナンス』218, 26-28。
- 吉田利宏 2018 『地方議会のズレの構造』三省堂。
- 早稲田大学マニフェスト研究所議会改革調査部 2019 『66の改革項目と事例でつかむ議会改革実践マニュアル』第一法規。