

都道府県議会における請願と陳情

五ノ井 健・小川 寛貴

1. はじめに

日本の地方議会は、その存在意義を問われ続けている。戦後日本の地方政治では、首長と議員（議会）の双方が住民による直接選挙で選ばれる二元代表制が採用されてきた。この制度は、首庁側に大きな権限を与えるものとなっており、それが議会の存在感を低下させることになった（辻 2019）。加えて近年、議員のなり手不足や議員構成の偏り、投票率の低下傾向など、地方議会は様々な問題を抱えている（大山 2024）。このような状況を受けて、研究者・実務家による論考（江藤 2016; 大山 2024; 金井 2019; 川崎 2023; 河村 2020; 高沖 2023; 辻 2019; 待鳥 2017; 吉田 2016 など）や政府の審議会（第 33 次地方制度調査会）、同研究会（地方議会・議員に関する研究会 2017; 地方議会・議員のあり方に関する研究会 2020; 町村議会のあり方に関する研究会 2018）などにおいて地方議会のあり方をめぐる議論が活発に行われている。

こうした動きを背景として、本稿では日本の地方議会における請願と陳情に焦点を当てて分析を進めていく。請願とは、「国又は地方公共団体の機関に対し、その職務に関する事項について希望や要望を申し立てる行為」（辻村・山元 2018: 105）であり、陳情とは、「公の機関に対して、一定の事項について、その実情を訴え、一定の措置を求める事実上の行為」（松本 2017: 473）である。次章で詳しく説明するように、請願と陳情とでは相違点もあるが、住民の要望等を直接議会に反映するという点では共通している。それゆえ、請願と陳情について分析を行うことで、地方議会の重要な機能の 1 つである代表機能（住民の利益や意見を代表する機能）（磯崎・金井・伊藤 2020; 大山 2002）の一端を明らかにでき、ひいては地方議会のあり方を考えるにあたって参考になり得る知見を得ることもできると考えられる。

無論、これまでも地方議会における請願や陳情を対象とした研究はいくつか行われてきた¹。具体的には、都道府県議会における政党・会派の議席状況が請願の採択に及ぼす影響（イ 2020; 辻 2006）、都道府県レベルにおける請願者の政党接触パターンの規定要因（イ 2024）、市議会における請願（高橋 2019）や陳情（高橋 2020）の審査の実態、町村議会において陳情が果たしている役割（小川 2024; 松井 2024）などが明らかにされてきた。しかし、請願と陳情の制度の議会間における相違や陳情の実態、

¹ 国政レベルについても、近年、請願を対象とした研究がいくつか行われている（五ノ井・小川 2019; 2022; 2023; 辻 2023）。

請願と陳情の相違などについては十分に分析が行われているとは言い難い。よって、地方議会における請願と陳情については、依然として未解明の部分が多いと言えるであろう。

そこで本稿では、日本の地方議会、特に都道府県議会における請願と陳情の実態を明らかにする。具体的には、各議会において請願と陳情の制度がどのように定められているのか、都道府県議会では請願と陳情がどの程度受理され、採択されているのか、議会によって請願と陳情の受理件数や採択率に相違が見られるのか、といった点を明らかにしていく。

本稿の構成は、以下のとおりである。第Ⅱ章では、請願と陳情に関する一般的な制度を説明する。第Ⅲ章では、都道府県議会における請願と陳情の制度を説明する。第Ⅳ章では、都道府県議会における請願と陳情の全体的な傾向を明らかにする。第Ⅴ章では、島根県、神奈川県、高知県の3県議会の事例を取り上げ、制度の変更や請願及び陳情の動向を明らかにする。第Ⅵ章では、本稿のまとめを行った上で、今後の研究の方向性を示す。

Ⅱ．請願・陳情とは何か

本章では、請願と陳情に関する一般的な制度を説明する。請願とは、「国又は地方公共団体の機関に対し、その職務に関する事項について希望や要望を申し立てる行為」（辻村・山元 2018: 105）である。請願権は、日本国憲法第 16 条において以下のように規定されている。

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。

ただし、本条が「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」とするのは例示にすぎず、請願できる事項にはこれらに加えて国または地方公共団体の機関の職務に関するすべての事項が含まれるとされる（木下・只野 2019）。よって、市民は国や地方公共団体の機関に対し、請願を通じて様々な事柄についての希望や要望を申し立てることができる。それに対して、国や地方公共団体の機関は、法令で定められた様式、手続によって提出された請願については受理しなければならないが、仮に請願が採択されたとしても、直ちに何らかの直接的な効果が生じるわけではない（地方議会運営研究会 2014）。

請願の方法・手続については、以下の法令が定めている。天皇及び一般の官公署に対する請願については、請願法²が定めている。国会に対する請願については、国会法第 9 章（第 79 条～第 82 条）、衆議院規則第 11 章（第 171 条～第 180 条）、参議院規則第 11 章（第 162 条～第 172 条）が定めている。本稿で対象とする地方公共団体の議会に対する請願については、地方自治法第 6 章第 7 節（第 124 条、第

² 請願法第 1 条で「請願については、別に法律の定める場合を除いては、この法律の定めるところによる」とされていることから、同法は請願についての一般法であるとされる（田中 2006）。

125 条) が定めている。

地方公共団体の議会に対する請願の制度は、地方自治法や議会の標準会議規則³によって以下のとおり定められている⁴。請願者は、邦文を用いて、請願の趣旨や提出年月日、請願者の住所及び氏名などを記載した請願書（標準都道府県議会会議規則第 88 条）を議員の紹介によって（地方自治法第 124 条⁵）議会に提出する。議長は、請願者の住所及び氏名、請願の要旨、紹介議員の氏名などを記載した（標準都道府県議会会議規則第 89 条第 2 項）請願文書表を作成し、議員に配布する（標準都道府県議会会議規則第 89 条第 1 項）。同時に議長は、請願を所管の常任委員会または議会運営委員会に付託する、あるいは議会の議決で特別委員会に付託する（標準都道府県議会会議規則第 90 条第 1 項）⁶。付託を受けた委員会は、請願の審査結果を採択すべきものと不採択とすべきものとに区分し、議長に報告しなければならない（標準都道府県議会会議規則第 92 条第 1 項）。なお、委員会は、審査の際に必要なれば請願の紹介議員に説明を求めることができ（標準都道府県議会会議規則第 91 条第 1 項）⁷、また、公聴会を開き、真に利害関係を有する者または学識経験を有する者等から意見を聴くことができる（地方自治法第 115 条の 2 第 1 項、第 109 条第 5 項）。さらに、委員会は、必要に応じて請願の審査結果に意見を付けることができる（標準都道府県議会会議規則第 92 条第 2 項）⁸。本会議では、委員会の審査結果報告書に基づき、請願の採択、不採択を決定する（地方議会運営研究会 2014）⁹。採択した請願で議会自らが措置し得るものは速やかに措置し（地方議会運営研究会 2014）、知事その他の執行機関（教育委員会や選挙管理委員会等）で措置することが適当なものについては、所管の執行機関に送付し、当該請願の処理の経過及び結果の報告を請求することができる（地方自治法第 125 条）。

一方、陳情とは、「公の機関に対して、一定の事項について、その実情を訴え、一定の措置を求める事実上の行為」（松本 2017:473）である。公の機関に対して要望等を行うという点は、請願と同様であ

³ 標準会議規則とは、「昭和 31 年の自治法改正を機会に、全国都道府県、市及び町村の議会議長会が中心となり、自治省（現総務省）、議会関係者、学識経験者によって作成された都道府県議会、市議会、町村議会の標準的、一般的な会議規則の案」である。地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならないとされているが（地方自治法第 120 条）、各議会はおおむね標準会議規則に準拠して会議規則を制定している。（地方議会運営研究会 2014: 534）

⁴ 都道府県議会における請願の取扱いについては、標準都道府県議会会議規則第 9 章（第 88 条～第 93 条）で定められている。なお、市議会における請願の取扱いについては標準市議会会議規則第 3 章（第 139 条～第 145 条）、町村議会における請願の取扱いについては標準町村議会会議規則第 9 章（第 89 条～第 95 条）、でそれぞれ定められている。

⁵ 地方自治法第 124 条では、「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。」とされている。

⁶ なお、委員会への付託は、議会の議決で省略することができる（標準都道府県議会会議規則第 90 条第 2 項）。省略した場合は、本会議で審議することとなる（地方議会運営研究会 2014）。

⁷ 紹介議員は、求めがあったときはこれに応じなければならない（標準都道府県議会会議規則第 91 条第 2 項）。

⁸ 意見書の形式あるいは審査結果報告書に意見欄を設けてそこに意見を付記する形で願意の実現の方策や採択、不採択の理由等を付けることができる（地方議会運営研究会 2014）。また、「採択すべきものと決定した請願で、知事その他の関係執行機関に送付することを適当と認めるもの並びにその処理の経過及び結果の報告を請求することを適当と認めるものについては、その旨を付記しなければならない」（標準都道府県議会会議規則第 92 条第 3 項）とされている。

⁹ なお、一部採択（「願意全部について議会側が取り上げるには問題があるようなとき、やむを得ず、願意の一部のみを採択する方法」（地方議会運営研究会 2014: 379））や、趣旨採択（「願意は妥当であるが、実現性の面で確信が持てないといった場合に、不採択とすることもできないとして採られる」（地方議会運営研究会 2014: 330）方法）、継続審査、取下げ、審議未了、保留とされる場合もある。

るが、請願と大きく異なる点がある。すなわち、陳情は、「法律上保障された権利の行使として行われるものではなく、事実上の行為にすぎ」ず、法令上、一般的な形式や手続きは定められていない（地方議会運営研究会 2014: 458）¹⁰。よって、陳情は請願と異なり、議員の紹介は必要とされず、陳情を受けた機関に受理義務や誠実な処理義務はない（松本 2017）。

しかし、地方議会における陳情は、会議規則において、請願の例により処理するものとされるのが一般的であるという（松本 2017）。例えば、標準都道府県議会会議規則第 93 条は、陳情の取り扱いについて以下のように規定している。

第 93 条 陳情書又はこれに類するもので議長が必要があると認めるものは、請願書の例により処理するものとする。¹¹

なお、ここでいう「これに類するもの」とは、「請願書と書いてあるが、紹介議員のないもの、そのほか名称が陳情書以外のもの、例えば、要望書、決議書、意見書、嘆願書、要請書等で内容がおおむね陳情に類似するようなもの」（地方議会運営研究会 2014: 459）を指す。

陳情が請願の例により処理されることとなった場合は、請願と同様、委員会における審査と本会議における審議が行われ、採択、不採択のいずれかが決定されることになる¹²。採択された陳情については、請願と同様、知事その他の関係執行機関において措置することが適当なものについては、送付の手続がとられるが、これらの機関は陳情の内容に法的に拘束されることはない。（地方議会運営研究会 2014）

ここまで、請願と陳情のそれぞれについて、一般的な制度を確認してきた。次章では、都道府県議会における請願と陳情の制度について詳細に検討していく。

III. 都道府県議会における請願・陳情制度

本章では、都道府県議会における請願と陳情の制度について確認する。具体的には、請願と陳情の受理や採択に影響を及ぼし得る議会閉会中受理の可否及び付託締切日に焦点を当て、各議会でどのような制度が採用されているのかを確認する。

まず、請願の議会閉会中受理の可否と付託締切日についてまとめたものが表 1 である。この表からは、以下の 2 点が分かる。ひとつは、議会閉会中に請願を受理していない議会が複数存在することである。大部分の 43 議会においては閉会中も請願を受理しているものの、神奈川県、愛知県、兵庫県、大分県の 4 議会においては閉会中に受理していない。一般に、請願を受理することは、議会開会中であると閉会中であるとを問わず可能であるとされている（地方議会運営研究会 2014; 松本 2017）。また、

¹⁰ より正確に言えば、僅かに衆議院規則第 180 条で「陳情書その他のもので、議長が必要と認めたものは、これを適當の委員会に参考のため送付する。」と陳情の処理に関して規定されているだけである。

¹¹ 標準市議会会議規則第 145 条、標準町村議会会議規則第 95 条においても、陳情は請願の例により処理する旨が定められている。

¹² なお、請願と同様、一部採択や趣旨採択、継続審査、取下げ、審議未了、保留とされる場合もある。

言うまでもなく、議会開会中のみ請願を受理している場合と比較して、閉会中も受理している場合の方が、市民が請願を通じて自らの要望等を議会に届けやすい状況にあると考えられる。以上のことを踏まえれば、閉会中に受理していない議会が複数存在するという事実には注目すべきであろう。

もうひとつは、付託締切日が議会によって大きく異なっていることである。47 議会は、以下の 4 つのグループに分けることができる。第 1 は、付託締切日が議会開会日以前に設定されている議会である。具体的には、新潟県、石川県、奈良県、鹿児島県の 4 議会であり、いずれも開会日の数日前に締切日が設定されている。第 2 は、付託締切日が議会開会日当日に設定されている議会である。具体的には、山形県、福島県、埼玉県、三重県¹³、福井県、鳥取県、香川県、徳島県の 8 議会である。第 3 は、付託締切日が開会日以後に設定されている議会である。ここに含まれる議会は、委員会への付託日以前に締切日が設定されている議会（青森県、秋田県、宮城県、神奈川県、栃木県、山梨県、愛知県、静岡県、岐阜県、富山県、大阪府、兵庫県¹⁴、和歌山県、滋賀県、広島県、岡山県、島根県、山口県、高知県、愛媛県、福岡県、佐賀県、長崎県、宮崎県、熊本県、沖縄県の 26 議会）と委員会への付託日以後に締切日が設定されている議会（北海道、岩手県、茨城県の 3 議会）とに分けることができる。第 4 は、その他の議会である。複数の締切日が設定されている議会（東京都、千葉県）、定例会によって異なる締切日を設定している議会（群馬県、京都府）、閉会中の継続審査について言及している議会（長野県）、定例会ごとに締切日を議会運営委員会で決定するとしている議会（大分県）がある。

表 1 請願の閉会中受理、付託締切日

都道府県	請願の閉会中受理		付託締切日
	受理する	受理しない	
北海道	○		会期最終日の3日前
青森県	○		一般質問初日
岩手県	○		委員会開催最終予定日の3日前
秋田県	○		委員会審査初日の2日前
宮城県	○		一般質問最終日の前日の正午及び定例会最終日の前日の正午まで
山形県	○		開会日
福島県	○		定例会開会日の午後5時
東京都	○	○	一般質問最終日の1週間前と会期最終日の前日（告示日に議運で決定）
神奈川県			原則、付託日の休日を除く2日前（ただし点字の場合は、付託日の休日を除く7日前）
千葉県	○		一般質問末日の前日及び会期の最終日の3日前午後5時（閉庁日を除く）
茨城県	○		最終日の前2日
栃木県	○		概ね付託される会議の開議日の前日（県の休日を除く）
埼玉県	○		開会日の午後5時まで
群馬県	○		当該定例会の招集日又は第3回後期定例会の開会日の7日前の午後5時まで
山梨県	○		委員会付託日前日の正午まで
長野県	○		(1) 一般質問初日の午後5時
新潟県	○		(2) その後、本会議最終日の前日午後5時までに受理したものは、最終日の会議に一括付議し、閉会中の継続審査に付す。
愛知県		○	代表質問日の正午まで
三重県	○		定例会議の初日の午後5時
静岡県	○		議運の申し合わせにより、請願の紹介は常任委員会に付託する日（質問最終日）の前日までに提出されるものに限る。
岐阜県	○		発言通告書（緊急事件等除く）提出期限の前日（当日が県の休日の場合はその前日）
富山県	○		一般質問最終日
石川県	○		定例会開会日の3日前まで（土日祝日除く）
福井県	○		定例会の招集日の午後5時まで

¹³ 三重県議会では、定例会の招集回数を年 1 回とする「通年議会」の形が採られており、年 4 回の定例会で代表質問や一般質問、定例的な委員会等が集中して行われている（三重県議会ウェブサイト<<https://www.pref.mie.lg.jp/KENGIKAI/83346011831.htm>>（最終閲覧日：2024 年 9 月 28 日））。

¹⁴ ただし、付託日の 5 日前が議会開会日よりも前となる場合は、開会日が付託締切日とされている。

京都府	○	○	6～12月定例会：代表質問2日目の午後5時 2月定例会：追加議案上程日の2日前の午後5時 概ね委員会付託日の3日前の午後5時 付託日の5日前が開会日より前となる場合は開会日
大阪府	○		定例会開会日の前日
兵庫県	○		一般質問初日の3日前
奈良県	○		一般質問初日の前日の正午
和歌山県	○		
滋賀県	○		
広島県	○		質問最終日の前日の午後5時 代表質問日の前日を例としている（当該会期直前の議運において決定） 開会日の正午 付託日の6日前 一般質問初日の13時までを例としている（各定例会毎に議運で決定）
岡山県	○		
鳥取県	○		
島根県	○		
山口県	○		
香川県	○		毎会期開会日の午後5時 開会日 議案付託日の前々日の本会議終了後1時間以内 委員会付託の2日前
徳島県	○		
高知県	○		
愛媛県	○		
福岡県	○	○	委員会に付託する日の前々日の正午（休日除算） 会期の都度議会議運営委員会で決定 一般質問2日目の正午 各定例会における一般質問の初日の前日 定例会の委員会付託日の2日前の午後4時 一般質問最終日の3日前の午後5時 議会開会日の2日前 委員会付託日の3日前（県の休日を除く）
大分県	○		
佐賀県	○		
長崎県	○		
宮崎県	○		
熊本県	○		
鹿児島県	○		
沖縄県	○		
合計	43	4	

（出典）『都道府県議会提要 第 14 回』（全国都道府県議会議長会 2021）¹⁵の p.118「請願の閉会中受理、付託締切日、提出者への結果通知、採択後の議会の処理状況」を基に筆者作成。

次に、陳情の付託締切日をまとめたものが表 2 である。この表には、11 議会が記載されているが、これらはいずれも陳情について請願に準じた扱いをする、すなわち採択か不採択かを決定している議会である。

この表からは、陳情についても、議会によって付託締切日が大きく異なっていることが分かる。11 議会は、請願についての分析と同様、以下の 4 つのグループに分けることができる。第 1 は、付託締切日が議会開会日以前に設定されている議会である。具体的には、新潟県と鹿児島県であり、いずれも開会日の数日前に締切日が設定されている。第 2 は、付託締切日が議会開会日当日に設定されている議会である。具体的には、鳥取県と香川県であるが、両者の間では締め切りの時間に関して若干の相違がある。第 3 は、付託締切日が開会日以後に設定されている議会である。具体的には、神奈川県、栃木県、岡山県、島根県、沖縄県の 5 議会である。議会によって多少異なるが、いずれも委員会への付託日の数日前（おおむね定例会の前半）に締切日が設定されている。第 4 は、その他の議会である。東京都では、一般質問最終日の 1 週間前と会期最終日の前日の 2 つの締切日が設定されており、かつ他の議会よりも陳情の受理期間が長く設定されている。長野県では、締切日としては委員会への付託日より前の時点（一般質問初日の午後 5 時）が設定されているが、締切日後に受理したものについて閉会中の継続審査に付すことを明示している点が特徴的である。

¹⁵ 『都道府県議会提要』は、全国都道府県議会議長会が定期的に発行している資料であり、この資料には都道府県議会にまつわる様々なデータが収録されている。本章では、本稿執筆時点における最新版の資料を参照している（請願の閉会中受理の可否については 2020 年 1 月 1 日、請願及び陳情の付託締切日については 2019 年 1 月 1 日、時点のデータとなる）。

表 2 請願に準じた扱いをする（採否を決する）陳情の付託締切日

都道府県	付託締切日
東京都	一般質問最終日の1週間前と会期最終日の前日（告示日に議運で決定）
神奈川県	原則、付託日の休日を除く2日前（ただし点字の場合は、付託日の休日を除く7日前）
栃木県	概ね付託される会議の開議日の前日（県の休日を除く）
長野県	(1) 一般質問初日の午後5時 (2) その後、本会議最終日の前日午後5時までに受理したものは、最終日の会議に一括付議し、閉会中の継続審査に付す。
新潟県	定例会招集日直前の議会運営委員会の2開庁日前午後5時（なお、点字によるものは招集日の10日前午後5時）
岡山県	代表質問日の前日を例としている（当該会期直前の議運において決定）
鳥取県	開会日の正午
島根県	付託日の6日前
香川県	毎会期開会日の午後5時
鹿児島県	議会開会日の2日前
沖縄県	委員会付託日の3日前（県の休日を除く）
該当：11	

（出典）全国都道府県議会議長会（2021）の p.124 「請願に準じた扱いをする（採否を決する）陳情の処理方法等」を基に筆者作成。

以上の検討から、請願については閉会中受理の可否と付託締切日が、陳情については付託締切日が、それぞれ議会によって異なっていることが確認された。次章以降では、こうした制度の相違も踏まえながら都道府県議会における請願と陳情の実態を明らかにしていく。

IV. 都道府県議会全体の傾向

本章では、都道府県議会への請願と陳情の受理件数と採択率のデータを示し、都道府県議会全体の傾向を確認する。分析にあたっては前述の『都道府県議会提要』の第 10 回から第 14 回（全国都道府県議会議長会 2006; 2009; 2013; 2016; 2021）までのデータを利用しており、分析期間は 1991 年から 2018 年までである。

まずは都道府県議会の請願と陳情の受理件数をそれぞれ確認する。図 1 によれば、陳情の受理件数は 1993 年の急増が目立つが、総じて言えば請願と陳情の受理件数は長期的には減少傾向にある。既に見たように請願と陳情には紹介議員の必要性に大きな相違があるが、図 1 からは一貫して請願よりも紹介議員を要しない陳情の受理件数の方が多いことが分かる。

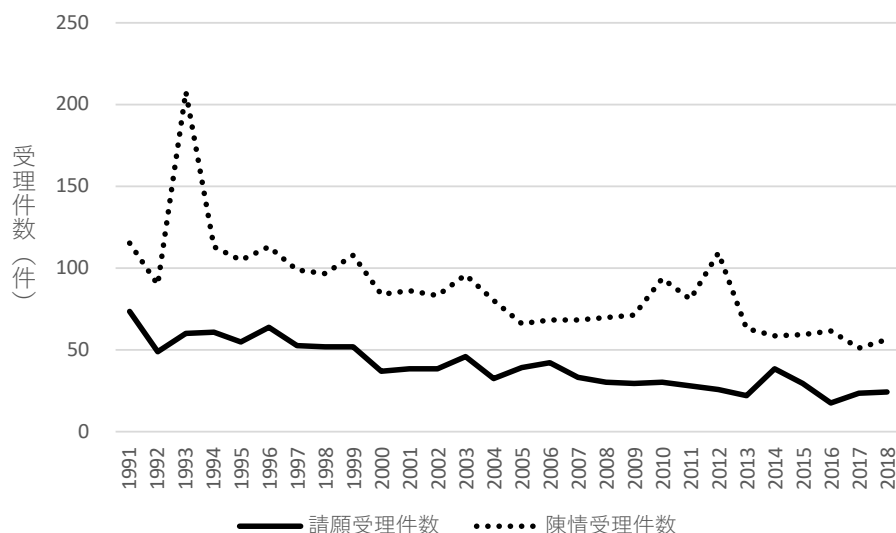


図1 請願と陳情の受理件数の推移（都道府県議会全体）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

図1は都道府県議会全体での請願および陳情の受理件数を示すものであったが、議会レベルで請願と陳情のどちらが多いのかを示すものではない。そこで図2では、47ある都道府県議会を、請願の受理件数の方が多い議会、陳情の受理件数の方が多い議会、請願と陳情の受理件数が同数である議会、の3タイプに分けて各年の該当する議会数の推移を示した。図1の傾向と関連して、総じて陳情の受理件数の方が多い議会が多数派であるが、請願の受理件数の方が多い議会も各年で平均して15前後存在する。議会レベルでの傾向については、分析期間中に大きな変化は見られない。

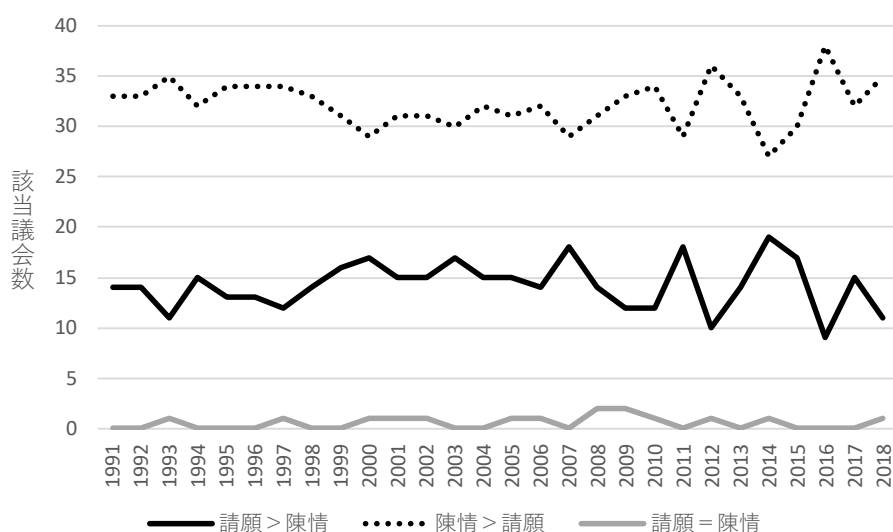


図2 請願受理件数と陳情受理件数の比較（議会レベル）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

第Ⅱ章で述べたように、議会に提出された請願は採択・不採択等の決定がなされる。陳情については多くの議会で採択・不採択等の決定がなされていないが¹⁶、請願と同様の手続きを踏む議会においては採択・不採択等の決定がなされる。そこで図 3 では、請願と陳情の採択率の推移を確認する。図 3 では、採択率を都道府県議会全体での請願あるいは陳情の採択数を受理件数で除して算出している。つまり図 3 は各年での都道府県議会全体での採択率の推移を示している。

図 3 によれば請願と陳情では傾向がやや異なっており、基本的に請願採択率の方が陳情採択率よりも高い。請願は 1996 年、2010 年、2016 年と採択率が急上昇する年が存在する。急上昇した年を除けば、総じて 2010 年までは採択率は上昇傾向にあったが、それ以降は 2016 年を除いて採択率は低下しつつある。一方、陳情の採択率は 10%前後の年が多く、2003 年や 2012 年のように採択率が前後の年よりも低くなる年もあるものの、長期的な傾向に大きな変化は見られない。

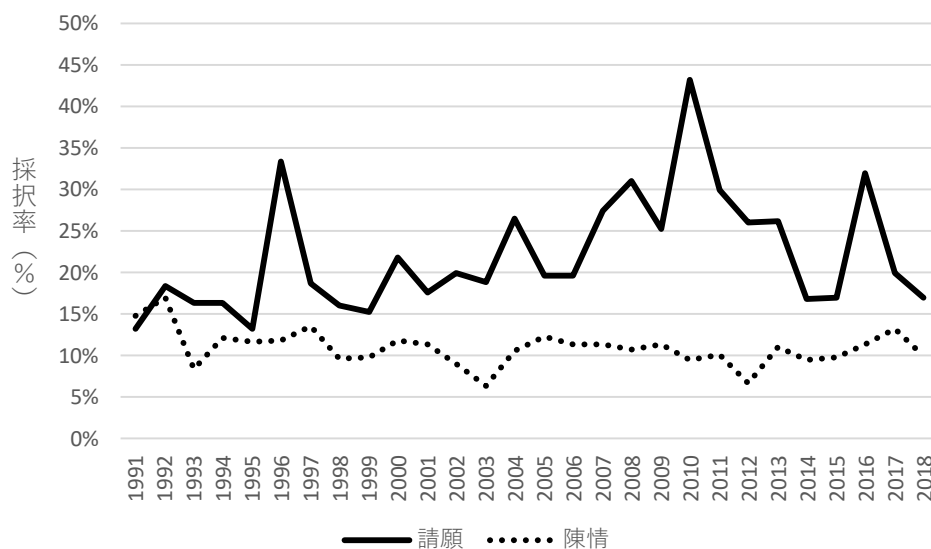


図 3 請願と陳情の採択率の推移（都道府県議会全体）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

続いて、都道府県議会の平均的な動向を確認するために、47 都道府県議会の平均採択率の推移を示したものが図 4 である¹⁷。平均採択率は図 3 とは異なる傾向を示している。請願採択率は変動が激しいながらも 2011 年までは総じて上昇傾向にあったが、2014 年と 2015 年に急落している。陳情採択率は 1990 年代から 2000 年代にかけて低下し、2000 年代以降はおおよそ 5%前後で推移している。

¹⁶ 後述する高知県などが一例である。

¹⁷ 受理件数が 0 の議会は採択率が定義できないため、計算から除外している。

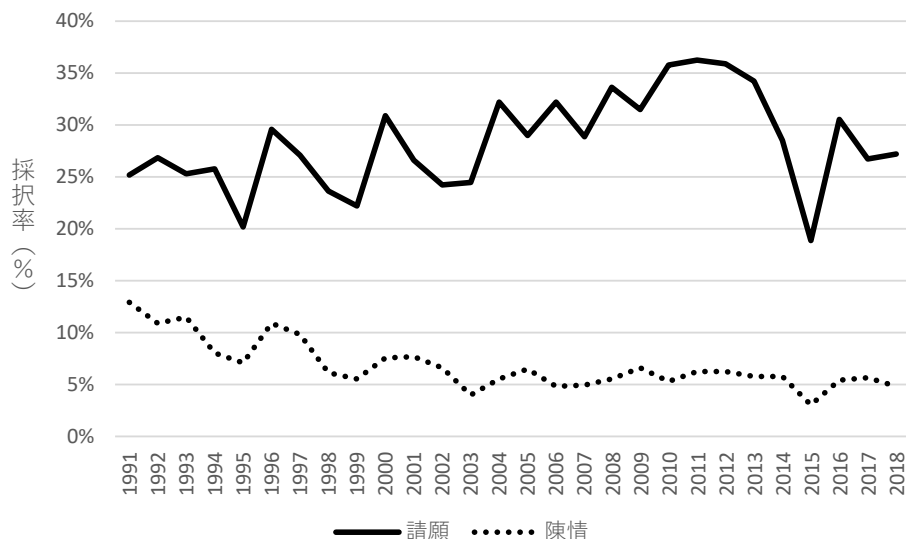


図 4 請願と陳情の採択率の推移 (都道府県議会平均)

(出典) 全国都道府県議会議長会 (2006; 2009; 2013; 2016; 2021) の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

V. 個別の都道府県議会の傾向：島根県議会、神奈川県議会、高知県議会

前章では請願および陳情の受理件数と採択率について都道府県議会全体の傾向を確認したが、あくまでも全体の傾向であり、実際は 47 ある都道府県議会ごとの細かな傾向は異なっている。例えば図 2 が示すように、議会によって請願と陳情のどちらの受理件数が多いのかは異なる。さらに第 III 章でみたように、請願と陳情の細かな取扱いについては議会ごとに異なっている部分がある。都道府県議会における請願と陳情について理解を深めるためには、こうした議会ごとの違いについても記述しておく必要があるだろう。

しかし、47 の都道府県議会全てについて記述することは紙面の都合上困難である。そこで本章では、47 議会の中から分析期間中に請願あるいは陳情の取り扱いが変更された議会を取り上げる。具体的には、島根県、神奈川県、高知県の 3 県議会の事例を取り上げ、制度面での変更の内容を簡単に確認するとともに、議会によって請願および陳情の受理件数や採択率の動向が異なっていることの一例を示す。

1. 島根県議会

島根県議会の請願と陳情の付託締切日は同じであり、従来付託日の 4 日前までだったものが、第 14 回の『都道府県議会提要』(全国都道府県議会議長会 2021) では付託日の 6 日前となった。請願の閉会中受理は認められており、分析期間中の変更はない。

島根県議会の請願と陳情の受理件数の推移は図 5 のとおりである。請願、陳情共に 1992 年に大幅に受理件数が減少し、以降は長期的な減少傾向にある。都道府県議会全体では 1993 年と 2012 年に陳情の受理件数が急増していたが (図 1)、島根県議会ではそうした傾向はみられない。元の受理件数の少な

さもあり請願の受理件数の落ち込みは陳情よりも早く、1996 年から 2002 年にかけては受理件数が顕著に少なくなっている¹⁸。請願と陳情の比較においては、2006 年までは全体の傾向と同じく陳情の受理件数の方が多かったが、2007 年以降は両者の受理件数が落ち込んだこともあり受理件数はほぼ変わらない状態になっている。前述のとおり、島根県議会では請願と陳情の付託締切日が早まる変更があったが、図 5 からはその影響を明確に読み取ることはできない。

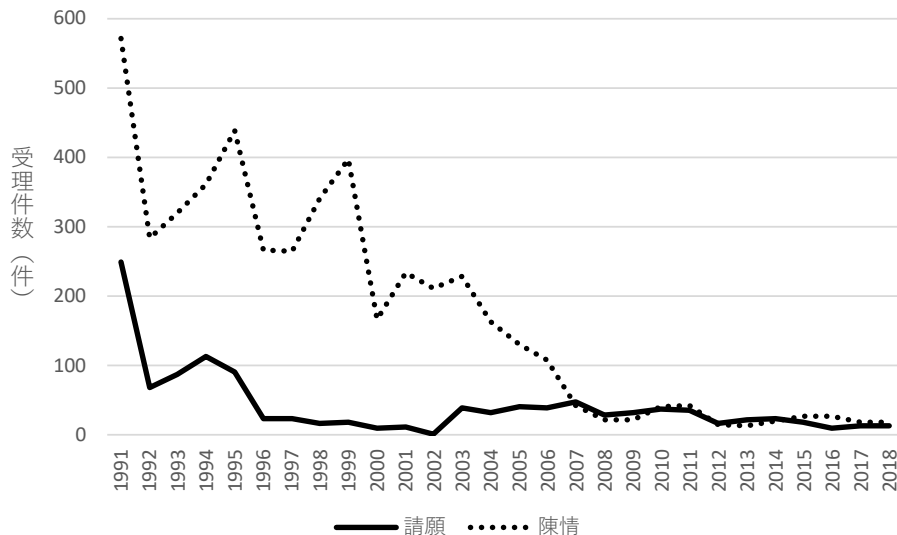
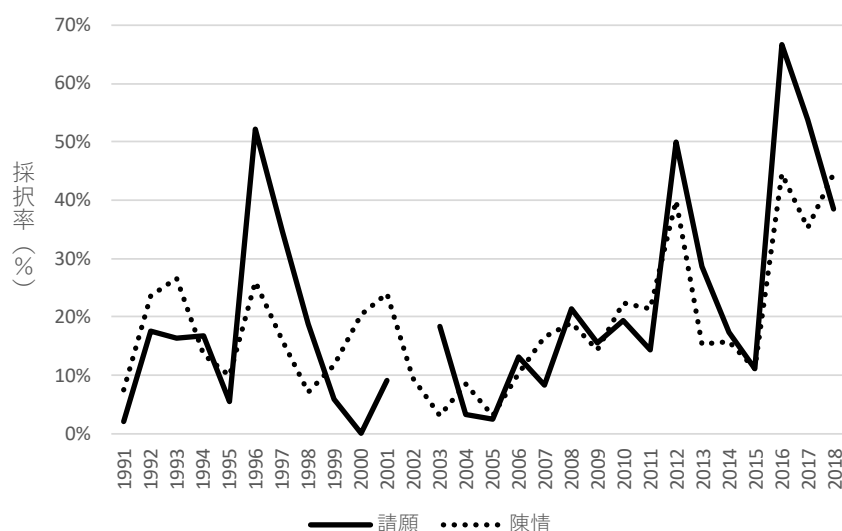


図 5 請願と陳情の受理件数の推移（島根県議会）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

次に、島根県議会の請願と陳情の採択率の推移を確認する。図 6 からは、請願の採択率が顕著に高い年（1996 年、2012 年、2016 年、2017 年）があるが、2000 年代以降は請願と陳情の採択率に大差はない。2013 年から 2015 年にかけては前後の年と比較して請願、陳情共に低い採択率を記録しているが、大まかな傾向としては 2000 年代以降の請願と陳情の受理件数減少の傍ら、採択率は上昇傾向にある。

¹⁸ 2002 年の請願受理件数は 0 である。

図 6 請願と陳情の採択率の推移（島根県議会）¹⁹

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

2. 神奈川県議会

神奈川県議会の請願の取り扱いの変化は表 3 のとおりである。分析期間中一貫して閉会中受理は認められており、付託締切日についても細かな変更はあるものの大きな変更があったわけではない。一方で陳情の付託締切日については、それまで特段の定めがなかった状態から「原則、付託日の休日を除く 2 日前」と期日が明確化される変更がみられた（表 4）。

表 3 請願の付託締切日の変化（神奈川県議会）

都道府県議会 提要の回数	請願の閉会中受理		付託締切日
	受理する	受理しない	
10		○	会期最終日の休日を除く 2 日前。ただし、点字によるものは、質問・質疑の最終日の休日を除く 12 日前。
11		○	議会の開会日、質問質疑の最終日及び会期最終日のそれぞれ休日を除く 2 日前*
12		○	議会の提案説明日、付託日及び採決日のそれぞれ休日を除く 2 日前*
13		○	議会の提案説明日、付託日及び採決日のそれぞれ休日を除く 2 日前*
14		○	原則、付託日の休日を除く 2 日前（ただし点字の場合は、付託日の休日を除く 7 日前）

*点字による請願の提出については、提出締切日について別途規定がある

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願の閉会中受理、付託締切日、提出者への結果通知、採択後の議会の処理状況」を基に筆者作成。

¹⁹ 2002 年で請願の採択率の折れ線が途切れているのは、2002 年の請願受理件数が 0 で同年の採択率が定義できないためである。

表 4 陳情の付託締切日の変化（神奈川県議会）

都道府県議会 提要の回数	付託締切日
10	点字によるものについては、常任委員会開催日初日の休日を除く8日前
11	定めなし（点字によるものについては、別途規定あり）
12	定めなし（点字によるものについては、別途規定あり）
13	定めなし（点字によるものについては、別途規定あり）
14	原則、付託日の休日を除く2日前（ただし点字の場合は、付託日の休日を除く7日前）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願に準じた扱いをする（採否を決する）陳情の処理方法等」を基に筆者作成。

神奈川県議会の請願と陳情の受理件数の推移は図 7 のとおりである。島根県議会と同様に請願、陳情共に 1992 年に受理件数が大幅に減少している。1990 年代までは請願と陳情の受理件数の傾向は比較的類似していたが、特に 2000 年代後半からは異なる動きを見せている。請願は受理件数が急増する年（1999 年、2009 年、2015 年など）が散見されるが、長期的には受理件数は減少傾向にある。陳情については 1990 年代は増減の幅が激しく、2000 年代に緩やかな減少傾向を見せた後、2010 年代初頭に急増しその後再び減少傾向にあり、安定した動きにはなっていない。神奈川県議会の陳情の受理件数は、長期的な減少傾向にあった島根県議会（図 5）とはかなり異なる傾向にあるといえる。陳情の付託締切日は定めなしから期日が明確化される変更があったが（表 4）、図 7 ではその影響があったとまでは言い難い。請願と陳情の受理件数の比較については、全体の傾向と同じく請願よりも陳情の方が多い傾向が維持されている。

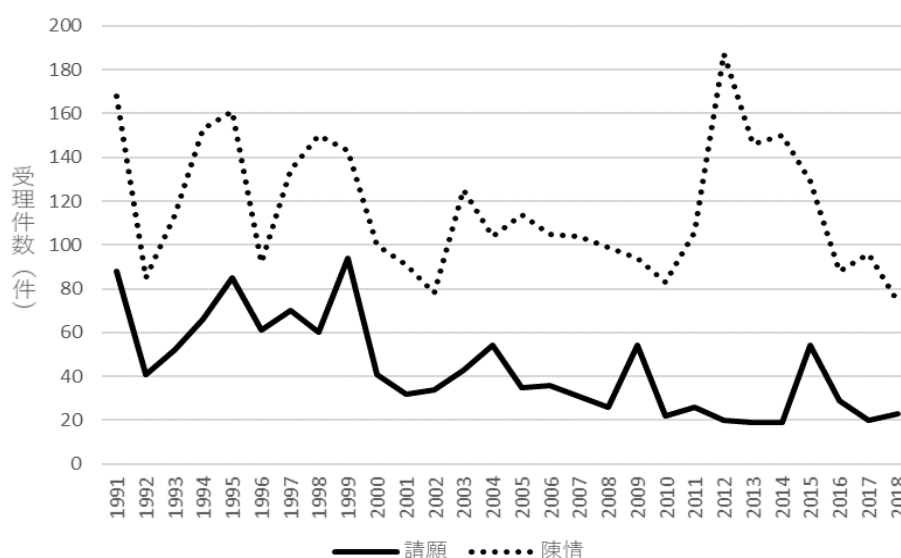


図 7 請願と陳情の受理件数の推移（神奈川県議会）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

神奈川県議会における請願と陳情の採択率の推移は図 8 のとおりである。基本的に請願の採択率が陳情よりも高い傾向にあり、2010 年代前半には採択率の差が顕著に大きい年が確認できる(2011 年、2012 年など)。請願採択率は、2009 年を除いて 2003 年から 2012 年にかけて上昇傾向にあったが、以降は 2015 年に極めて低い採択率を記録するなど年による変動が比較的激しくなっている。陳情採択率は 2013 年に急上昇を見せたものの、長期的には 10%以下で安定し大きな変化なく²⁰、全国の傾向よりやや低い水準にある。

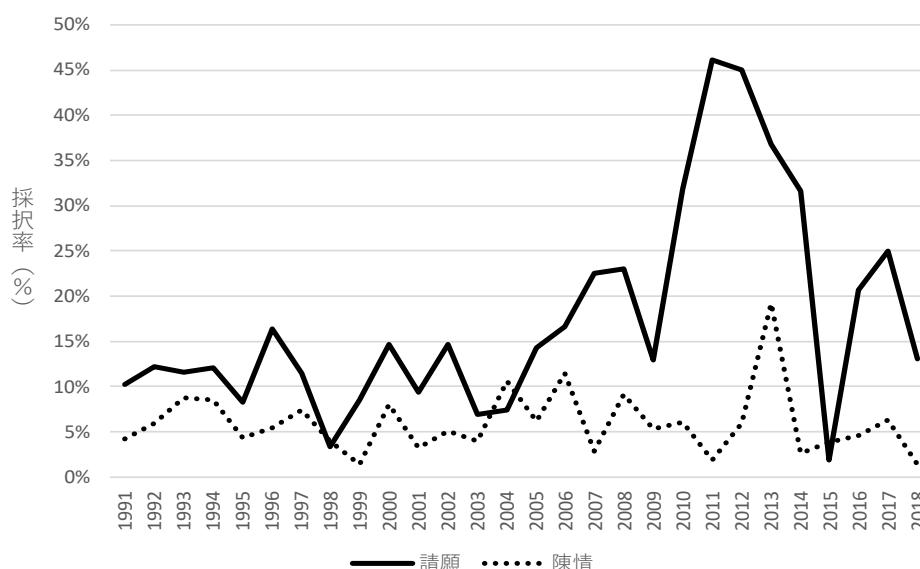


図 8 請願と陳情の採択率の推移（神奈川県議会）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

3. 高知県議会

高知県議会の請願の付託締切日の変化は表 5 のとおりである。表 5 からは付託締切日の僅かな変更が確認できるが、重要な変更は請願の閉会中受理が認められるようになったことである。なお、高知県議会では陳情については採択・不採択の決定をしないため、『都道府県議会提要』には陳情の付託締切日に関する情報は掲載されていない。

²⁰ 分析期間中に陳情採択率が 10%を超えた年は、2004 年、2006 年、2013 年のみである。

表 5 請願の付託締切日の変化（高知県議会）

都道府県議会 提要の回数	請願の閉会中受理		付託締切日
	受理する	受理しない	
10		○	議案付託日の前々日の午後5時
11	○		議案付託日の前々日の本会議終了後1時間以内
12	○		議案付託日の前々日の本会議終了後1時間以内
13	○		議案付託日の前々日の本会議終了後1時間以内
14	○		議案付託日の前々日の本会議終了後1時間以内

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願の閉会中受理、付託締切日、提出者への結果通知、採択後の議会の処理状況」を基に筆者作成。

高知県議会の請願と陳情の受理件数の推移は図9のとおりである。島根県議会、神奈川県議会と同様に請願は1992年、陳情は1992年と1993年に受理件数が大幅に減少している。高知県議会では一貫して陳情の受理件数の方が多い傾向にあるものの、請願と陳情では全く異なる傾向を示している。請願は1996年の増加が目立つものの、総じて2000年代までは10件前後、2010年代以降はやや減少して5件前後で受理件数は安定している。陳情は時期によりかなり異なる動きを見せている。受理件数が大きく減少した1993年以降は2000年までは増加傾向にあり、2001年の大きな減少を除けば2000年から2008年までは安定した傾向にあり、再び2009年に大幅な減少を経験すると、全体と同じ2012年の増加以降は低下傾向にある。

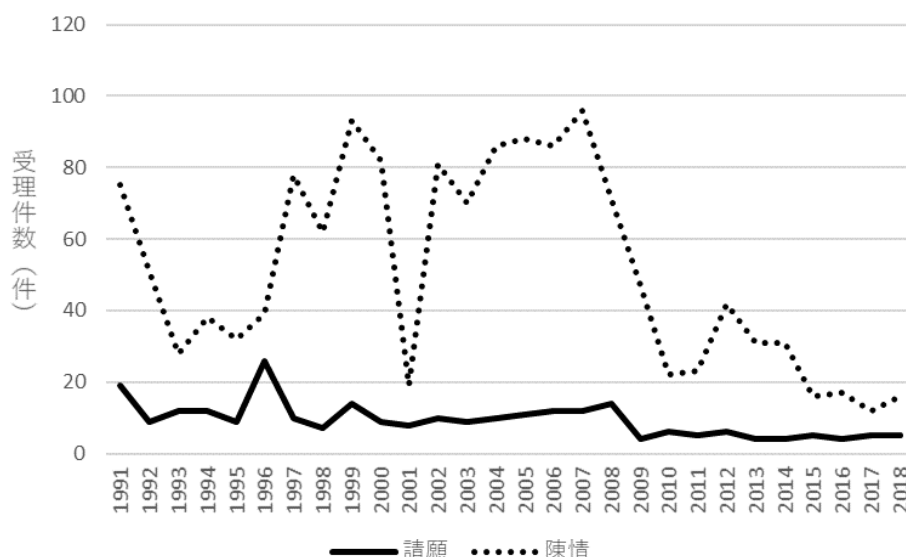


図9 請願と陳情の受理件数の推移（高知県議会）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

高知県議会における請願の採択率の推移は図 10 のとおりである。前述のとおり高知県議会では陳情の採否は決定されないため、陳情の採択率を定義できない。そのため、図 10 では請願の採択率のみを示している。高知県議会の請願採択率の特徴は、採択率が 0% すなわち採択件数 0 の年がみられることである。島根県議会（図 6）や神奈川県議会（図 8）では採択件数 0 の年は存在しなかった。特にデータ内での最新 10 年間（2009-2018）ではその傾向が顕著であり、2012 年以外の 9 年で採択件数が 0 となっており、2013 年から 2018 年は 6 年連続で採択件数は 0 となっている。また、採択率 0% の年の存在を加味しても、高知県議会の請願採択率は短期間で大きく変動する傾向にある。

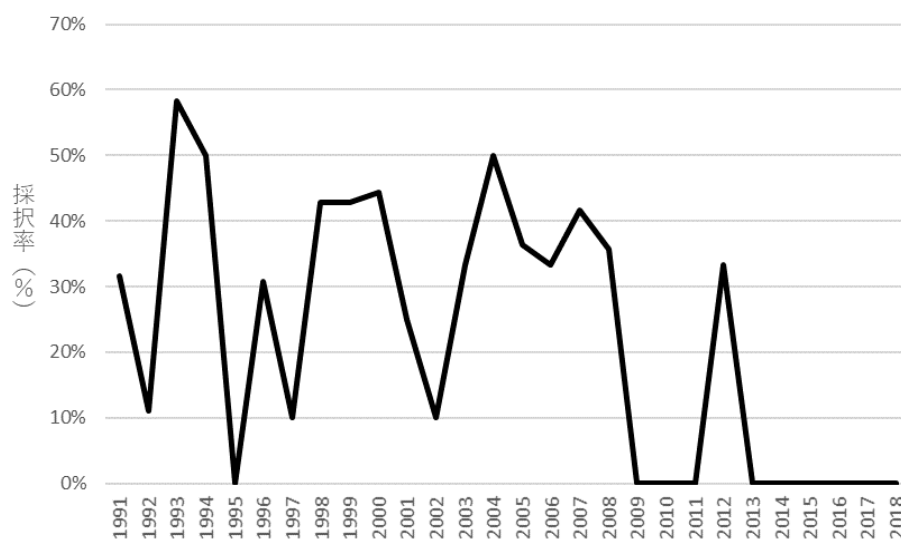


図 10 請願と陳情の採択率の推移（高知県議会）

（出典）全国都道府県議会議長会（2006; 2009; 2013; 2016; 2021）の「請願、陳情に関する調」内の「受理件数等」を基に筆者作成。

ここまで、島根県議会、神奈川県議会、高知県議会における請願と陳情の取り扱いの変化、受理件数と採択率の推移をみてきた。長期的な受理件数の減少傾向など共通する部分はあるものの、請願と陳情の受理件数と採択率の推移は議会によって異なる部分が多い。本稿では議会間の相違を示すために 3 議会を分析したに過ぎないため、今後はその他の都道府県議会の実態の把握と議会間の違いの説明を試みる必要があるだろう。また、高知県議会の請願採択率（図 10）が顕著な例であるが、同じ議会においても急激に受理件数や採択率が変化する年がある。どのような要因がこうした短期的な変動に影響しているのかについて、事例分析や計量分析による分析と説明が必要となるだろう。

VI. おわりに

本稿の目的は、日本の都道府県議会における請願と陳情の実態を明らかにすることであった。具体的には、各議会において請願と陳情の制度がどのように定められているのか、都道府県議会では請願と陳

情がどの程度受理され、採択されているのか、議会によって請願と陳情の受理件数や採択率に相違が見られるのかを明らかにした。本稿で得られた主な知見は、以下のとおりである。

請願と陳情の制度についての分析からは、請願については閉会中受理の可否と付託締切日が、陳情については付託締切日が、それぞれ議会によって異なっていることが確認された。都道府県議会全体を対象とした分析からは、請願と陳情の受理件数はいずれもおおむね減少傾向にあること、都道府県議会全体と議会レベルの双方において請願の受理件数よりも陳情の受理件数の方が多いことが明らかとなった。個別都道府県議会の分析からは、請願と陳情の受理件数と採択率の推移は議会によって異なっていること、同一議会内において急激に受理件数と採択率が変化する年があることが明らかになった。さらに、こうした議会間の相違や同一議会内での変化は、本稿で着目した請願と陳情の制度以外の要因に起因している可能性が高いことが示唆された。

しかし、地方議会における請願と陳情についての分析はまだ諸に就いたばかりである。今後の研究の方向性としては、以下の 2 つが考えられる。第 1 は、都道府県議会における請願と陳情についてさらに分析を進めていくという方向性である。本稿では、議会によって請願の受理件数や採択率が異なっていること、同一議会内でも急激に受理件数と採択率に変化が生じていることが確認されたが、それらの要因までは明らかにできていない。また、本稿で取り上げることができなかった制度、例えば請願と陳情のオンライン（電子）申請の可否²¹などもある。こうした点に焦点を当てた分析を行うことで、都道府県議会における請願と陳情についてさらに理解を深めていく必要がある。

第 2 に、基礎自治体を対象とした分析を行うという方向性も考えられる。言うまでもなく、本稿で取り上げた都道府県と基礎自治体とでは住民と議会（議員）との距離が大きく異なる。ゆえに、本稿で得られた知見がそのまま基礎自治体に当てはまるのかは定かではない。また、周知のとおり、現在の日本には 1700 を超える基礎自治体が存在し、人口規模や財政力など各自治体が置かれている状況は大きく異なっている。だとすると、自治体によって請願や陳情が果たしている役割にも相違が見られる可能性がある。この点に関連して、既に町村議会を対象とした分析が進められており、高知県大豊町議会では、請願ではなく陳情が重要な役割を果たしてきたことが明らかにされているが（小川 2024; 松井 2024）、その他の基礎自治体についてはほとんど分析が行われていない。以上のことを踏まえれば、市議会や町村議会における請願と陳情に焦点を当てた分析を行っていく必要もあるだろう。

²¹ 「地方自治法の一部を改正する法律」（令和 5 年法律第 19 号）によって、2024（令和 6）年 4 月 1 日以降、請願書の提出等のオンライン化が可能となった。実際に、香川県議会では 2024 年 4 月 1 日から（https://www.pref.kagawa.lg.jp/gikai/annai/3_1.html）、千葉県議会では 2024 年 9 月 11 日から（<https://www.pref.chiba.lg.jp/gikai/giji/aramashi/seigan.html>）、それぞれ請願と陳情のオンライン申請が可能となった（ウェブサイトの最終閲覧日はいずれも 2024 年 9 月 28 日）。こうした制度改革も請願と陳情の受理件数等に影響を及ぼす可能性がある。

(参考文献)

- イ スミン. 2020. 「政治参加としての請願実施と紹介議員の党派性－都道府県議会に対する請願の分析を通じて－」『次世代人文社会研究』16, 19-39.
- イ スミン. 2024. 「議会請願における政党接触の規定要因－請願の多様な民主的機能に着目して－」『年報政治学』2024- I, 240-262.
- 磯崎初仁・金井利之・伊藤正次. 2020. 『ホーンブック 地方自治 新版』北樹出版.
- 江藤俊昭. 2016. 『議会改革の第 2 ステージ－信頼される議会づくりへ－』ぎょうせい.
- 大山礼子. 2002. 「首長・議会・行政委員会」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『岩波講座 自治体の構想 4 機構』岩波書店, 21-39.
- 大山礼子. 2024. 「地方議会の存在意義－議会復権のための条件とは？－」『憲法研究』14, 101-108.
- 小川寛貴. 2024. 「陳情書に見る住民の政策的要望」飯國芳明・上神貴佳編『人口縮減・移動社会の地方自治－人はうごく、町をひらく－』有斐閣, 138-152.
- 金井利之. 2019. 『自治体議会の取扱説明書－住民の代表として議会に向き合うために－』第一法規.
- 川崎政司. 2023. 『自治体議会を考える－そのあり方探求 住民の期待に応え議員としての役割を果たすために－』第一法規.
- 河村和徳. 2020. 「地方議員のなり手不足問題をどう考えるか」『選挙研究』36 (2), 25-38.
- 木下智史・只野雅人編. 2019. 『新・コンメンタール憲法 第 2 版』日本評論社, 187-190, 〔倉田原志〕.
- 五ノ井健・小川寛貴. 2019. 「議会活動としての請願の紹介－衆議院議員の分析－」『早稲田政治公法研究』116, 17-29.
- 五ノ井健・小川寛貴. 2022. 「議会活動としての請願－議員のジェンダーと前歴による分析－」『年報政治学』73 (1), 236-260.
- 五ノ井健・小川寛貴. 2023. 「参議院議員の請願紹介活動」『LEC 会計大学院紀要』20, 199-209.
- 全国都道府県議会議長会. 2006. 『都道府県議会提要 第 10 回』全国都道府県議会議長会事務局.
- 全国都道府県議会議長会. 2009. 『都道府県議会提要 第 11 回』全国都道府県議会議長会事務局.
- 全国都道府県議会議長会. 2013. 『都道府県議会提要 第 12 回』全国都道府県議会議長会事務局.
- 全国都道府県議会議長会. 2016. 『都道府県議会提要 第 13 回』全国都道府県議会議長会事務局.
- 全国都道府県議会議長会. 2021. 『都道府県議会提要 第 14 回』全国都道府県議会議長会事務局.
- 高沖秀宣. 2023. 『ポストコロナ時代の自治体議会改革講義』東京法令出版.
- 高橋克紀. 2019. 「姫路市議会ほかで請願審査はどのようになされているか－兵庫県下五市の会議録を使って－」『姫路法学』62, 1-64.
- 高橋克紀. 2020. 「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－」『姫路法学』63, 75-101.
- 田中嘉彦. 2006. 「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』56 (6), 66-83.
- 地方議会運営研究会編. 2014. 『地方議会運営事典 第 2 次改訂版』ぎょうせい.
- 地方議会・議員に関する研究会. 2017. 『地方議会・議員に関する研究会 報告書』<https://www.soumu.go.jp/main_content/000495620.pdf> (最終閲覧日: 2024 年 9 月 28 日)

- 地方議会・議員のあり方に関する研究会. 2020.『地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書』<
https://www.soumu.go.jp/main_content/000708970.pdf> (最終閲覧日: 2024 年 9 月 28 日)
- 町村議会のあり方に関する研究会. 2018.『町村議会のあり方に関する研究会 報告書』<https://www.soumu.go.jp/main_content/000540724.pdf> (最終閲覧日: 2024 年 9 月 28 日)
- 辻陽. 2006.「地方議会と住民－地方議会における党派性と住民による請願・直接請求－」『近畿大学法学』54 (3), 170-126.
- 辻陽. 2019.『日本の地方議会－都市のジレンマ、消滅危機の町村－』中央公論新社.
- 辻由希. 2023.「女性の政治代表と政策過程における参議院－仕切られた多元主義との相克－」『年報政治学』74 (1), 71-94.
- 辻村みよ子・山元一編. 2018.『概説 憲法コンメンタール』信山社, 105-107, 〔青井未帆〕.
- 待鳥聡史. 2017.「地方議会改革の文脈を再考する」『地方自治』840, 2-16.
- 松井望. 2024.「2000 年代の行財政運営の展開と変化」飯國芳明・上神貴佳編『人口縮減・移動社会の地方自治－人はうごく、町をひらく－』有斐閣, 80-108.
- 松本英昭. 2017.『新版 逐条地方自治法 第 9 次改訂版』学陽書房.
- 吉田利宏. 2016.『地方議会のズレの構造』三省堂.