

【論文】

陳情は、参政権、選挙権、直接請求権と並んで住民が統治機構にコミットする上での重要な権利である。しかし、陳情の採否は多数決方式によることが法定されているもののそれによらない例もおそらく少なくない。

その事例を沖縄県内の一自治体に求めるとともに、このような擬態的状况からの離昇をめざすことが、今日再注目されている「地域主義 (municipalism) 」 — 住民が参画する統治 — への一番の近道であると措定する。

地方議会の民主制社会装置擬態

— 「陳情」による自治の再起動、「地域主義」への最近接道程 —

沖縄県本部／那覇市役所 武元 清一

1. 陳情制度の概要

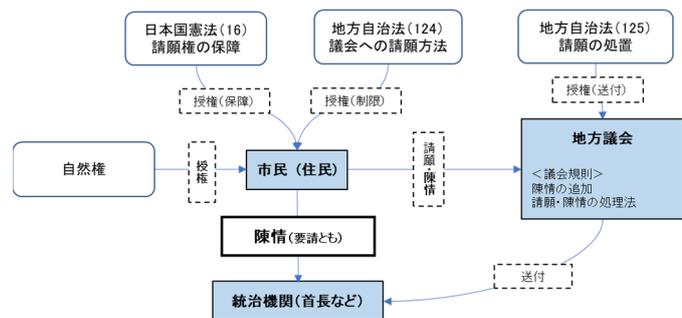
(1) 地方自治における陳情

地方自治法という陳情とは、住民がその所感を議会に対して開陳することである。議会に対して行うが、その内容は行政（統治機関）への効果を持つ（たの）むものが多い。小なりは目の前の道路の整備を行ってほしいとか、大なりは国に対して意見してほしいなどである。もちろん、「行政（まちづくり、統治）の在り方に対する苦情」の形をとることもある。

なお、統治者である首長に直接、自らの所感を表明する場合も「陳情」（あるいは「要請」など）ということがあるが、本稿で扱う陳情とは別物である。首長に対するそれは自然的権利として発するもので¹、いわば他者に対して自らの所感を表明することが公共の福祉に反しない限りにおいて認められるところであると同様のものである。他方、自治体の「議会」に対して行うこととされている地方自治法における陳情は、発露された住民の所感を議会が審査採択し、場合によっては首長（や執行機関）に「送付」する権利までも議会に認めているという制度としての意義を持つ。つまり、住民の自然権による所感の発露が公論（議会）に付され、支持を得たものは統治者のもとに届けられるという制度的保証が与えられている（右図）。

陳情は個人でもなしうるから、いわば個人であっても議会を動かし首長に意見をできるという点において、また、数年に一度の選挙と違って「いつでもなしうる」という点において、参政権や選挙権に並ぶかそれ以上に、統治に住民が参画することを促進する制度といえる。しかし実態はというと、言葉としては知っていても制度や効果について知っている住民は意外と少ないだろうし、「行政に物申す、警世家の類が利用する制度」というような偏見すらあるかもしれない。いずれにせよ、自身で陳情を活用しようと思いつく住民は、残念ながら多くはないであろう。しかし、本来の民主制とは、主権者たる住民の統治行為への参画をも保証するものであり、陳情はそれを体現するものである。

(図) 統治機構への市民（住民）の意見表明権の授権



1 統治行為に対して意見を表明することそのものは、近世における「一揆」のように、成文化されようがされまいが表出しようのものである。日本国憲法第16条が請願の権利を定めていることは、権利を発生させていることよりも保障している点に意義がある。

なお、本稿では「陳情」と記述するが、地方自治法における地方議会に対する所感の開陳は「請願」とされ、議員の紹介を伴うこととされている²。陳情は、この「請願」をより簡便に行いうるものとして、例えば議員の紹介のあるものを請願とし、ないものを陳情とするというように、それぞれの地方議会がその会議規則³において認めたものである。これは、自然権並びに憲法から演繹された自然かつ重要な拡張といえ、これによって地方自治体においては、議員の紹介がなくともまた団体であれ個人であれ、自治体の議会に自らの所感を開陳することができる。

以下、本稿において扱う陳情は、地方自治体の議会に対して行われる陳情である⁴。

(2) 陳情の概要

議会に対する陳情は、提出する際の形式や受理後の取り扱いについても、当該議会の会議規則で定められている。形式は「あて名、陳情者、日付、陳情内容」を記していればよいような簡明なものが通例のようである。受理された陳情の扱いは議会によっていくらかの違いがある。例えば那覇市（沖縄県）の場合、まずは関係分野を担当する常任委員会において審査され、委員会で採択されれば本会議での審議に移され、そこでも採択されれば首長に報告（送付）される。

同市の場合には請願も同様であるが、自治体によっては請願と陳情では取り扱いが異なる場合もある。横浜市（神奈川県）の議会の場合、請願は委員会での審査を経て本会議で採択・不採択を決定する一方、陳情は議会からの意見書の提出を求めるものについては委員会で審査して結果を本会議に報告し、それ以外（行政への要望等）は（議会審査を経ずに）議長から市長へ回答を求める、というように取り扱いが変わる⁵。芦屋市（兵庫県）議会の場合、請願はどんな内容でも形式が整っていれば、委員会での審査を経て本会議で採決にかけ、請願者が希望すれば委員会で口頭陳述（趣旨説明）を行うことが可能である一方、陳情は明らかに実現性のないものなどについては、委員会に諮らないことがあるとしている⁶。

いくらかの違いがあるとしても、陳情はまずは委員会において審査され、その後本会議に移されるという点はおおむね共通しているといえる。

地方議会における議事の決定を過半数決によって行うためには、当然ながら参加者の表決（各議員が示した賛否）をカウントしなければならない。このカウントを「採決」という。地方議会の議事は多数決によることが法定され（地自法第116条）、また、各議会の会議規則でも定めていることが多かろう。いわゆる全会（員）一致ではなく多数決で決することとされているのは、賛否両論が常といってもよい陳情について「合議制」としてしまうと採択自体が著しく困難になるためである。

では、実際の議会において陳情の採否はどのように決定されているのか次項で見ていくことにしたい。

2. 陳情の実状～沖縄県H町の例を端緒に～

法及び地方議会の会議規則に基づいて、陳情が多数決により採否を決せられているならば、その結果は「採択」「不採択」のいずれかが基本となるはずである。これをみるために本論者の在所でもある沖縄県H町を参照してみたい。

沖縄県南部に所在するH町は人口約3万8千人の自治体である。かつてはサトウキビ畑が広がるのどかな地域であったとされるが、県都那覇市と接してシームレスな圏域を構成し、また沖縄自動車道も縦貫して交通の便も良いため、近年は大型商業施設等の整備も見られるなどとりわけ活気のある町である。また、沖縄本島にあって唯一の「海に面していない自治体」として知られるが、「議会基本条例」をい

2 地方自治法（昭和22年法律第67号）第124条。なお本稿では同法を「地自法」とも略する。

3 地自法第120条に基づき、会議の運営について議会が定めた規範である。

4 なお、国政に対する請願も可能である（憲法（第16条）並びに請願法（昭和22年法律第13号））。ただし衆議院等に提出する請願には議員の紹介を要するなど、法令にない運用が定められている。

5 横浜市ホームページ（<https://www.city.yokohama.lg.jp/shikai/seigan-chinjo/seigan.html>）、2023.1.28閲覧。

6 芦屋市ホームページ（https://www.city.ashiya.lg.jp/shigi/seiganchinjou_seidogaiyou.html）、2023.1.28閲覧。

ち早く制定して県内における嚆矢となるなど、行政関係者の間では住民の声を町政に活かすことに熱心との評価もある自治体である⁷。このH町を事例に、沖縄県の、そして我が国の地方自治における陳情の実態にまで敷衍して考察してみたい。

(1) H町における陳情と処理の概要

H町では議会に寄せられた陳情の結果をホームページでも公表している。それを基に、2013年（平成25年）から2021年（令和3年）までの9年度間の結果を集計してみた（右表）。陳情総数は9年間で計192件である。

(表)H町における陳情の件数

H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	
2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	計
16	25	20	30	18	13	29	14	27	192

この192件がどのように処理されたかを集計したのが下の表である。「採択」は88件、「不採択」は5件となり、192件の半分ほどにとどまっている。

(表)H町における陳情の処理の内訳

		H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2	R3	計
		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
採択		9	11	6	13	10	9	12	7	11	88
不採択		0	0	0	0	0	0	0	4	1	5
継続審査		2	3	7	6	5	4	39	11	10	87
取り下げ		0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
規定外 取扱い	審議未了	2	7	6	8	8	3	5	8	8	55
	配布のみ	3	4	3	6	2	1	2	0	2	23
合計		16	25	22	33	26	17	58	30	32	259

残った類型のうち「継続審査」とは決定に至るまでの途中の数であるので良としよう。また「取り下げ」も置くとして、留意すべきは「審議未了」「配布のみ」という規定外の取り扱い類型である（78件）。

「採択」は192件中88件であるが、類似の内容や一度採択されても再度陳情され、そのたびに採択されているものもある。参考として後掲した件名から本論者が見るところ、88件のうち内容的な違いから見た件数は40件前後というところである⁸。また、町政から比較的遠い内容のものが採択されているという印象も受ける。

(2) 住民の声を不問に付す規定外取扱い

前出の陳情処理にある「審議未了」「配布のみ」は会議規則に規定された処理類型ではない。H町の議会規則では委員会の審議結果は「採択」「不採択」のいずれかで本会議に報告するとされているので⁹、「審議未了」「配布のみ」は「規定外」の処理ということになる。いわば陳情として寄せられた住民の声の実に半数近くが、公論の場たる議会での判断に付されていないのである。

とはいえ、案件に慎重な審議が必要なために「継続審査」が長期にわたり、その途中で議会の改選にあたってしまい審査の継続が困難となることもありうる。その場合は「審議未了」の処理もやむを得ないであろう。H町の議会事務局によれば「『審議未了』とは結論が出なかったとして審議が打ち切られたもの」とのことである。しかし、法定される多数決による採決によれば、「議会として結論が出な

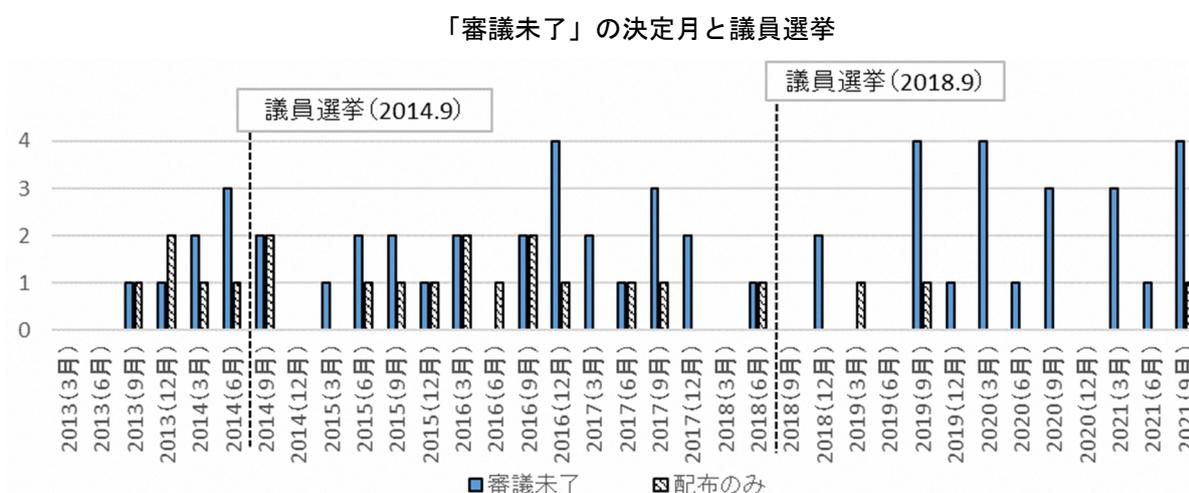
7 かつて同町に在籍した職員が唱導して全国的なオピニオンリーダーや研究者、国関係者などを招聘し、町職員だけでなく県内職員との勉強会の機会を開催したり、町内にあっても町民とのワークショップによる街づくりに取り組むなど、「市民性」の啓発に熱心に取り組んでいたことも大きい。

8 採択された88件の陳情案件名から、同一・同種のをまとめ、さらに案件を簡略したものを文末に掲げた。

9 H町議会会議規則（昭和62年議会規則第1号）第94条。なお条文上は「採択すべきもの」「不採択とすべきもの」である。

かった」という結果は本来ありえない。審議未了には議会としての判断回避の処理が潜在している。

現在の「審議未了」が改選にあたったためか、それとも判断回避を意味するものなのかを見るために、「審議未了」の決定がされた会期と議員選挙の時期をプロットしてみたのが下のグラフである。



一見してわかるように、「審議未了」は選挙の時期にかかわらず見ることができる。つまり、改選と重なったため審議未了としたのではなく、「採決を避けて審議未了とした」という実状が見えてくる¹⁰。

加えて「審議未了」以外にもみられる処理が「配布のみ」の処理である。審査の俎上にすらあげず配布にとどめる基準はどのようなものかは不明であるが、参考までに「配布のみ」となった案件名を文末に掲げた。それをみると「中学までの通院医療費も無料にしてほしい」「町営住宅への入居時に保証人を不要してほしい」といったものは住民にとっては切実なものであり、町行政が検討しうるだけにむしろ議会は積極的に審査にあたるべきものであろう。

主権者と統治機構との対話性の確保は民主制の核心であろう。「審議未了」「配布のみ」といった取り扱い扱いは、住民が議会を通して行政にニーズを提示しようとする所為を不問に付すもので、陳情制度を空文化させてしまうととも住民参画による地方自治を遠いものとしてしまう運用である。

3. 陳情で再起動する地方自治～地域主義への最近接道程～

(1) 民主制の「緩慢な死」の兆し

以上、わが国の地方自治における陳情制度の概要と、その処理の実態についてみた。すなわち議事は多数決で決することが法定され、議会自らも陳情を「採択」か「不採択」のいずれかに決すると規定しているにもかかわらず、多数決による採決を回避して「審議未了」として処理する例がみられることである¹¹。

陳情を受けた地方議会が多数決方式によらずにそれを処理することは、法の定める手続きに違背しているのみならず間接民主制の減殺をも意味する。なぜなら、間接民主制における議会は、住民の多数意思を擬制するものとしては唯一の社会装置であるからである。そのような重要な機能を帯びた議会が住民意思を代理表象することを回避してしまうと、主権者たる住民が統治機構にコミットするチャンネルが一つ失われることになる。いつでもだれでもなしうる陳情が本来の機能を失うと、住民が統治にコミットできる制度的機制はわずか数年に一度の選挙が主たるものとなってしまう、それがすなわち政治

¹⁰ とはいえ、H町では議案ごとについて各議員の賛否一覧も公表している。それによると、全員一致以外で採決された例も皆無ではないことがわかる。また、一人一人の表決を公表していることは、審査の様子を住民に伝える姿勢として評価できるものである。

¹¹ 実はこのような処理は本論者が属する那覇市（沖縄県）でも同様である。

への住民の無関心の一因ともなる。事実そのような現状をもって「自分の一票などあってもなくても変わらない」「自分の声など行政は耳を貸そうとしない」とする声は少なくないのであるから、陳情を採決しないことの影響は決して小さくはない。「多数決による採決」を前提としているはずの陳情が、全国各地において本稿で述べてきたように処理されているとすれば、それは地方議会が民主制下の社会装置として擬態的にふるまう実状として、批判的に再認識されなければならないであろう。

主権者たる国民が統治行為に関与することを保障する我が国の諸制度には、機能不全あるいは制度思想に反するような例が散見される。近年の国の報道を振り返っても、例えば議会から公開が求められた文書を行政がほとんど塗抹して公開したり、公務員の定年年齢を定めた法令を都合よく解釈して延長したり、あるいは本来は国（処分権者）から国民（被処分者）を守るための審査請求制度を国が請求人となって利用し、これに対して異議を申し立てた地方自治体に対し、本来であれば審議・仲裁にあたるべき国係争委員会は判断を保留するといった例である。地方議会の民主制社会装置擬態の状況もこれらと同根の、我が国の民主制の「緩慢な死」の兆しではないか。

（２） 陳情で再起動する地方自治

他方で例えば米国にあっては、現職の大統領に対しても司法による訴追の可能性があることが示されたり、公職に係る公文書の公開原則が遵守されたりすることも我々は度々目にする。これらは「統治権の源泉は主権者の承認による」という民主主義の原理が、国民および各機関の倫理・常識（コモン・センス）として健全に息づいていることを示している。

やや情緒的になるが、民主制にせよ専制制にせよ、気候温暖化などの全地球的課題のツケを背負わされる次代の若者たちにとっては大した違いは無いのかもしれない。なぜなら、彼らの運動自体は（用いている技術こそインターネットやSNSといった現代的なものではあっても）「連帯して声を上げる」という素朴な行動であり、そういった声に対してどちらの統治システムも鈍感であることは共通しているためである。とすれば、次なる覇権国家が新たな世界秩序をもたらそうとしても、自分たちの声に鈍感な統治システムを恃むよりも、地域住民による自治の仕組みで解決することの重要性はむしろ再発見的に見直されていくのではないか。そこにミュニシパリズムの兆しをみる。

去った2022年、自治労研究会静岡大会の記念講演で、斎藤幸平東大准教授は「自治体で成功事例を積み上げていくミュニシパリズムの重要性」を唱えた¹²。municipal（自治体、市町村）を語源とするミュニシパリズムは、文字通り自治体主義あるいは地域主義、さらにいえば「住民が参画する統治」という意味である。このような論説がにわかに関心を持っていることを¹³、住民が起点となる統治のあり方に時代が回帰しようとしている兆しとみたい。

我が国の地方自治制度は、人口数百人の村から数百万人の大都市まで、自分の街にどのような施策をもたらしどのようなルール（規制）を与えるかを、住民も発議できる陳情制度を組み込んでいる。世界や社会を変えたいと思っても与（くみ）しがたいと空を仰いでしまいがちだが、自分が住む地域のことであれば、まずは陳情制度を恃むべきである。陳情を通じて自分たちのニーズを議会に投げかけ、議会はそれを多数決による採決に付し、結果を統治者たる行政に送る——この基本的な機制を実直に駆動させることこそが住民が参画する統治——ミュニシパリズム——への最近接道程ではないだろうか。

今日再注目されているミュニシパリズムの実現法はすでに70年前に我が国の地方自治制度に組み込まれ、以来ずっと私たちの足元にあったのだと思いたい。住民の「陳情」を多数決によって採決するという基本的な仕組みを再度確認し、民主制社会装置への擬態的な現状を見直し、そこから離昇していくことを地方議会には求めたい。

12 「じちろう」2022年11月1・11日合併号（第2330号（1））。

13 例えば「国家から『コンパクト・デモクラシー』へ」を唱える言説など。（上久保誠人「ロシアと中国が限界を露呈、世界には今『コンパクト民主主義』が必要だ」ダイヤモンド・オンライン、2023.1.10閲覧。）

おわりに～A I に対抗する民主制～

これまで形而上の命題であったA I との共存が、急速に現実のかつ喫緊の命題となった。2023年は、おそらく後年において「C h a t G P T¹⁴ 以前と以後」として語られるであろうほどに、私たちがA I に衝撃を受けた年となるだろう。

A I の汎用性の広さは人間の知的生産活動のすべての領域に置換しうるものである。本論に引き寄せれば、議会での質問、それへの答弁、あるいは行政の政策案すらA I で容易に生成されうる。

為政者への牽制機能が内在しえないことを欠点とする専制制であるが、肯定できるとすれば為政者が完全無欠である場合に理想的かつ効率的な施政を実施しうるという点であろう。とすれば、専制制は為政者にA I を戴（いただ）くことに親和性をもつ体制でもある。

その一方で民主制は、成員個々の意思を「多数決」という機制によって団体意思（コモン・ウィル）に調整する。多数決とは正解はもとより最適解ですらない「妥協解」をも導出する機制である。この不合理とある種の諦観を内包している点が、なんとも「人間くさい体制」に思えてはこないか。しかしそれゆえにこそ、民主制はA I が代替できない人間的な体制ともいえまいか。

人類がA I と共に歩む未来はおそらく避けることができない。いま幼年期を過ぎ片膝を立てはじめ、やがて屹立するであろうA I という巨人を前に「人間とは？」と問い続けることになるであろうこれからの時代に、A I が代替できない多数決という仕組みを執らないことは、民主制を形骸化させるにとどまらず人間性を放擲することと同義である—— といっっては言い過ぎであろうか。

謝辞

本稿は、本論者が沖縄都市モノレール株式会社に出向中の2022年度に大半を執筆しました。そのきっかけは機関紙「じちろう」において斎藤幸平東大准教授によるミュニシパリズムに関する講演の記事を目にしたこと、および論文を公募する取り組みが自治労にあるという記事を目にしたことでした。

そのような機関紙の送付をはじめ、管理職であって厳密に言えば組合員でもない本論者に、出向期間中も有形無形のサポートを継続してくれた那覇市職労に、この場を借りて感謝を伝えさせていただきます。

(たけもと せいいち 那覇市役所)

14 C h a t G P T (チャットジーピーティー) は、米国企業O p e n A I が開発した人工知能（あるいは人工無能）会話システムである。その使いやすさ、とりわけ人間による反応と見まごう自然な回答の生成機能が従来の類似サービスとは一線を画しているとされ、今後の発展に期待と脅威の声が上がった。

(参考) H町において採択された陳情の概要 (採択88件のうち、同一・同種の場合は省略した)

提出年	略案件名
平成25年	30人以下学級の実現
平成25年	肝炎患者の救済
平成25年	義務教育費の国庫負担
平成25年	年金削減中止
平成25年	県産品の優先使用
平成25年	公共工事発注における事業用自動車(緑ナンバー)使用
平成25年	消費税率引き上げの中止
平成25年	地元産品奨励及び地元企業優先使用
平成26年	所得税の寡婦控除規定の改正
平成26年	生活保護基準引き下げ中止
平成26年	勤労青年教育
平成26年	軽度外傷性脳損傷に関する改正
平成26年	手話言語法の制定
平成26年	地すべり防止対策
平成27年	所得税法第56条廃止
平成28年	介護従事者の処遇改善
平成28年	無料定額診療事業への保険薬局の拡充
平成28年	学校労働環境の改善
平成28年	改正農業委員会法に係る対応条例案
平成28年	法人保育園園長会からの陳情
平成28年	擁壁決壊防止対策
平成29年	駐留軍関係離職者等臨時措置法有効期限延長
平成29年	子ども医療費助成制度
平成29年	介護保険制度の改善
平成29年	国保県単位化における国保制度改革
平成30年	普天間基地5年以内の運用停止の順守
令和元年	居宅介護支援事業者に関する経過措置期間延長
令和元年	介護従事者への特定最低賃金の新設
令和元年	看護師への特定最低賃金の新設
令和元年	生活保護行政、就学援助制度の拡充
令和元年	米海軍兵による女性殺害事件に対する抗議要請
令和2年	日常生活用具給付事業の給付対象者の拡充
令和2年	本土と沖縄の医療格差の是正を求める
令和3年	子ども医療費助成の充実
令和3年	安心・安全の医療・介護の実現
令和3年	国保料の特例減免等の継続
令和3年	国立病院の機能強化
令和3年	辺野古新基地建設に沖縄戦犠牲者の眠る土を使わせない
令和3年	日本政府に対して「日米地位協定の抜本的改定を求める意見書」を求める

(参考) H町において「配布のみ」とされた陳情の概要 (同一・同種の場合は省略した)

提出年	略案件名
平成25年	普天間基地の県内移設断念と早期閉鎖・撤去を求める意見書
平成26年	横田めぐみさん拉致事件
平成26年	入院に続き、通院も中学卒業まで無料とすること
平成28年	「沖縄県民は先住民族」という国連勧告の撤回
平成28年	台湾を国家として認めるための意見書
平成29年	地球社会建設(地球と人間を守る社会体制)決議
平成30年	現在の日本に最も必要なこと
令和元年	消費税率10%への増税中止
令和元年	香港の自由と民主主義を守る行動を日本政府に求める
令和3年	公営住宅の入居に保証人を不要とする条例の改正
令和3年	中国の脅威から台湾・先島の防衛を求める意見書