

# オンブズの30年を振り返る ～地方議会の変化と課題



神奈川県議会も横浜市会も  
常任委員会が傍聴できない時代があった！

2026年4月25日

かながわ市民オンブズマン総会 第2部

## 県議会・19市・14町村議会の開かれた議会度を調査

議会の公開度(「市民に開かれた議会」とは

市民との情報共有… 傍聴・インターネット中継・議会ホームページや  
広報紙(議会だより)・議会報告会などで市民に議会の情報を  
広く知らせる体制を整えた議会であること

市民参加に積極的であること…この代表的なツールが陳情

陳情は、請願のように受理義務や誠実な処理義務が法で明文化されていない分、議会における取扱いは、市民の自立性への信頼と市民参加を重視する姿勢と不可分であると言える。こうした観点から、本調査においては、各議会が陳情制度を運用するにあたり、受理義務や誠実な処理義務をどこまで果たそうとしているのかを調査・比較した。

## 調査方法

議会あてアンケートと議会のホームページ(HP)を調べる机上調査の2通り

### ●アンケート調査

26年1月23～30日に全34議会の議会事務局あてにアンケート用紙をメール発信(大和市議会のみFAX発信)。

※3月末に暫定集計結果を送信し、修正などの指摘を受付けた。

### ●議会ホームページのチェック・評価(机上調査)

- (a) 政務活動費支出状況の公開
- (b) 陳情・請願の説明等
- (c) 会議規則の陳情に関する条文

## 陳情・請願の受理数、委員会審査付託件数、議員配付件数

・陳情・請願の取扱い状況を評価する基礎データとして、23年4月～25年12月の33カ月間の陳情・請願の受理数、委員会への審査付託件数、議員配付とした件数を尋ねた。

(「所在地が当該自体外の団体等から複数自治体に一齐に提出されたと推定される、意見書提出などの国等へのアクションを求めるもの」の内数の記載を要望)

・100件以上の陳情を受理していたのは、県議会、横浜・川崎・相模原・藤沢市・鎌倉市・葉山町議会。

一方、計14の町村議会の陳情の受理件数は、葉山町議会を除き60件未満。特に町村内に住所を有する者からの陳情数は0～10件台と少数。

## 請願の数が陳情に比べて極端に少ない中で例外は横浜市会

横浜市会(陳情214件/請願129件)の陳情の取扱い

受理した陳情のうち、

- ▽議会から国会・関係行政庁への意見書の提出(地自法99条)に関する陳情で議長が必要と認めたものは関係常任委員会又は運営委員会に付託
- ▽それ以外の陳情(市政にかかる要望・提案等の陳情)については、議長が市長等の回答を求める(関係局・関係区に送付し、回答を求める)



請願の委員会審査付託率が100%であるのに対し陳情はわずか28%  
市政にかかる要望・提案等について議会で審査し判断を示してほしい  
市民は請願を選ばざるを得ない

## 委員会への審査付託率が高い議会は？

当該自治体外からの陳情の数を差し引いて陳情受理件数に対する委員会付託件数の比率を算出し、付託率が7割を超える14議会を「付託率が高い議会」と位置付けた。

### 付託率が高い議会

川崎市・相模原市・茅ヶ崎市・大和市・伊勢原市・座間市・葉山町

(以上は、委員会の意思決定が「採択・不採択」)

県・横須賀市・藤沢市・逗子市・三浦市・海老名市・綾瀬市

(以上は、委員会の意思決定が「了承・不了承」)

一般市の議会で委員会付託率が0%なのは平塚市

1市9町村の議会において、当該自治体外からの陳情が8割を超えることが確認された。比較が困難であるため、これらの議会には便宜的に1点を配している。

## 陳情の受理は請願と同様か

「請願法で受理が義務付けられている請願（法第5条 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）と同様に、形式・手続きが整った陳情を受理している(A)／いない(B)

(A)…県・14市・11町村議会とこれに準ずる1市2町

(B)…平塚市・鎌倉市・中井町議会（「会議規則の一般的規定とは別に、議長が『受理しない』ことを決められるルールの運用がある」と認定）

(中間)…茅ヶ崎市・秦野市議会（要件を明文化したものにに基づき、議長が受理・不受理を決め、不受理の場合は該当要件を提出者に通知）

受理した陳情の取扱いを議運等の協議体で決めているか

委員会に審査付託するか議員配付とするかの**陳情の取扱いの判断**は、**議会運営委員会などの協議体※**における協議を通すことで透明性が担保される

(※川崎市議会の常任委員会正副委員長会議(傍聴も可)も協議体に分類)。  
少し厳しいが、大和市・秦野市議会は0点。

また、「議長が議運の意見を聞く陳情を選ぶ」に該当する5市議会は、横須賀市議会を除いて2点の配点に留めた。

## 陳情提出者による審査付託先委員会での趣旨説明

- ・陳情は文書主義だが、陳情書で言い尽くせなかった**陳情の趣旨**を提出者が**口頭陳述**できるのは、**市民参加の観点から極めて望ましい**。

「議員が陳情をどのように受けとめて判断をくださったのか」ということの説明責任が果たされることにもなり、会議録に残せば後の検証も可に。

### そのため

- ・「趣旨説明の可否」「会議録に載るか」「趣旨説明はネット中継されるか」の3問に**計20点の高い配点**をしている。

「その都度委員  
会で決める」  
議会は、何も根  
拠がなく、論外

- ➔**県市議会の順位で下位の平塚市・逗子市議会は3問で0点、厚木市・座間市議会は2点。他で健闘している川崎市議会はここで点を落とし12位。上位1・2・4位の茅ヶ崎市・横須賀市・藤沢市議会は満点の20点。**

## 委員会付託の陳情の委員会での採決／本会議での採決

- ・陳情も請願と同様に委員会で採択・不採択の採決を行うとする議会は茅ヶ崎市(1位)、相模原市(3位)を含む7市・4議会(34%)にとどまる。
- ・了承・不了承は議会の意思決定とは言えず0点。趣旨採択は2点。
- ・一方、本会議で採択・不採択の採決を行うと回答した議会は、9市・14町村議会(68%)。これは、「委員会では趣旨採択(≠採択)」と回答した10町村議会が、「(仮に)陳情が本会議にかかる場合は、請願に準じた取扱いになる」として「採決を行う」と回答したためだと思われる。

## 委員会資料を見ながら委員会傍聴・ネット中継視聴ができるか

- ・常任委員会のネット中継の視聴時には、委員会資料のweb閲覧ができないと審査内容が理解しづらい。  
「審査日程・議案以外の常任委員会資料が、委員会開催日以前または当日に議会HPに掲載されて中継時に見ることができる」に該当する議会が横浜市会を含め9議会あった。
- ・一方、傍聴席の傍聴者が設置の紙の資料でもモニター画面への資料掲載でも見られない議会は、三浦・南足柄市議会と5町議会

## 政務活動費の支出状況のHP公開の意義

収支報告書等を議会HPへの掲載という方法で公表することの意義

① 議員の側から言えば、政務活動費を用いた自らの**政務活動について**の**説明責任**を果たすこと。

市民にとっては、情報公開条例に基づく**公開請求によらず議員の政務活動費の使い方を点検**する手助けとなる。

② 収支報告書にとどまらず、領収書や会計帳簿、活動報告書・視察報告書がweb上で誰でも見られる状態であれば、政務活動費の充当に適するか否かの**グレーゾーンの支出の充当抑制**になる

## 収支報告書・会計帳簿・領収書のHP掲載状況

オンブズが調べた県内34議会中の18市議会(政務活動費の交付のない三浦市を除く)の公表状況と全国状況(全国市議会議長会の調査結果)を比較すると

収支報告書	県内18市議会中14市議会	77.8%
	全国677市	85.1%
領収書	県内18市議会中9市議会	50.0%
	全国677市	61.9%
会計帳簿	県内18市議会中7市議会	38.8%
	全国677市	31.9%

## 領収書とともに会計帳簿の掲載は重要

県内市議会のHP公表状況は全般的に低調。特に全国的にも高額な政務活動費が交付されている横浜市会・川崎市議会で、具体的用途を明らかにする会計帳簿・領収書がHP公表されていないことは注視せざるを得ない。

政務活動費の収支報告書・会計帳簿・領収書の写しの掲載状況	採点	得点
収支報告書・会計帳簿・領収書の写しが掲載されている	A	15
収支報告書・会計帳簿もしくは収支報告書・領収証が掲載されている	B	10
収支報告書（各議員・会派が提出したもの）のみ掲載されている	C	3
交付された会派・議員全体の収支（または支出状況）一覧表のみ掲載	D	1
収支（支出状況）一覧表も掲載されていない	E	0

収支報告書と会計帳簿の2アイテムで10点とした理由は、会計帳簿がweb上で見られれば、一般に枚数が非常に多い領収書に直に当たるよりも、「チェックすべきと思われる支出」の絞り込みに役立つからである。

なお、本調査では、一覧性や網羅性に着目して会計帳簿を厳しく定義している。

## 陳情・請願のHPでの説明の仕方は…

4. 個人情報の取扱いでは、**川崎市議会**がお手本(資料編参照)

1. 陳情・請願の意義の記載／2. 提出の仕方および取扱いの流れの説明／3. 陳情提出者の陳述取扱いの流れの説明／4. 個人情報の取扱い — の4項目で評価・採点  
4項目で、満点の5点は藤沢市議会のみ

**厚木市議会**「市政などについて、意見や要望があるときは、誰でも請願・陳情として市議会に提出することができます。▽採択された請願・陳情は、必要があれば市長や国(国会や関係省庁)、県知事などに送ります。▽請願・陳情が採択されても、その実現について法的拘束力はありませんが、議会自らが行い得るものについては、市議会は最善の努力をすべき政治的・道義的責任を負うこととなります。」▽請願は「憲法第16条で保障されている権利」と明記。

「私たち市民は、市の仕事についての要望があるときは、請願書や陳情書を提出できます。その権利は誰にでも認められています。」(**平塚市議会**)／「県議会への県民参加」の大項目の下に「請願・陳情」のページ。冒頭に「請願・陳情は皆さまの権利です。」と大きく記載(**県議会**)／「市民が市政などについて、議会に直接要望できる制度が請願と陳情です。…採択された請願及び陳情は、市長や教育委員会あてに送付し、その実現に努力するよう要望します。また、市だけでは実現ができないものについては、関係機関等に意見書を提出します。」(**茅ヶ崎市議会**)

## Part 1 「市民に開かれた議会度」調査結果報告

### 「市民に開かれた議会度」県内議会順位

本調査は、「市民に開かれた議会度」を「市民参加に対する積極性」の観点から陳情の取扱いを軸に点検したものであるが、陳情の受理数、特に当該自治体に住所を有する住民等が提出した陳情の数が、県議会・政令市議会・一般市議会と町村議会では大きく異なることも含めて、**県・市議会と町村議会を横並びで比較するのは難しかった。**

順位は、県市議会と町村議会とを分けて見た方が大まかな傾向が把握しやすいと思われる。

総合的に見て、県・市議会で「市民に開かれた議会」として**合格ライン**を超えているのは、**茅ヶ崎市・横須賀市・相模原市・藤沢市**である。

#### 県市議会

順位	議会名	点数
1	茅ヶ崎市	88
2	横須賀市	80
3	相模原市	77
4	藤沢市	76
5	南足柄市	75
5	小田原市	75
7	大和市	71
8	秦野市	70
9	伊勢原市	64
10	神奈川県	63
11	海老名市	59
12	川崎市	56
13	三浦市	54
14	鎌倉市	50
15	横浜市	47
16	座間市	45
17	綾瀬市	44
18	厚木市	38
19	逗子市	32
20	平塚市	29

↑  
合格

## 広報誌創刊号で議会の透明度アップの取組みを宣言

広報誌創刊号(1997年4月)で

地方行政の透明性を向上させる第1歩として、

**県および県内全市町村の議会について**

**委員会傍聴と委員会会議録の公開性を中心とする「透明度」**

を調査すると宣言。

同月、県下37市町村(当時)と県の議会事務局に質問状を送付。

## 「常任委員会の傍聴を認めない議会があった」とは？！

👉 **地方自治法115条は「議会の会議は、これを公開する」と規定。「議会の会議」は「本会議」に限られ、「委員会」は含まないという解釈は法令上ない。**

しかし、1951年の自治省通達が「議会公開の原則は、当然委員会には適用されないが、委員会においても委員長の許可を得て傍聴することができる等取り扱いすることはさしつかえない」としたため、委員会傍聴を認めない議会があった。

# 97年7月 議会透明度調査の結果を集約し発表

記者発表・各議会事務局あてに要望書を添えて送付・広報誌4号に掲載

結果報告 『県・市』

事 項	合 格	中 間	落 第
1) 傍聴できる	川崎市・横須賀市・逗子市 三浦市・平塚市・藤沢市 茅ヶ崎市・秦野市・伊勢原市 小田原市・南足柄市・厚木市 相模原市・大和市・海老名市 座間市・綾瀬市・	県・鎌倉市	横浜市
3) その場で審議資料をえられる	横須賀・逗子・大和市		県・横浜市・川崎市 鎌倉市・三浦市・平塚市 藤沢市・茅ヶ崎市・秦野市 伊勢原市・小田原市・厚木市 南足柄市・相模原市・座間市 海老名市・綾瀬市

## 「県警連続不祥事の再発防止を求める請願」を提出したら…

1999年9月

「県警連続不祥事の再発防止を求める請願」を県議会に提出1.

1. 県警連続不祥事について、実効的な再発防止策を講ずること
2. 再発防止策の一つとして、直ちに公安委員会(神奈川県警察を含む)を情報公開条例の対象にすること



10月8日、県議会 防災警察常任委員会で請願の趣旨説明を行うことになる

## 請願で趣旨説明、「終わったら退席せよ」

- ・10月8日、県議会 防災警察常任委員会で請願の趣旨説明。
- ・提出した請願がどのように審議されるのか見届けるため  
**傍聴申請をしたが、理由も示さずに、委員全員一致で不許可**  
陳述終了後直ちに退席させられた。
- ・請願は、「時期尚早」などとして不採択。
- ・後日防災警察常任委の審議記録を情報公開請求し入手したが、誰が何を発言したのか、不許可処分に至った経過はどうだったのか、全く記載されていなかった。

## 傍聴拒否処分に対する国家賠償請求訴訟を提起！！

1999年11月10日

防災警察常任委員会に（請願審査日に）傍聴申請をし、委員長名による不許可処分を受けた6名が原告となり、神奈川県を相手取って**国家賠償請求訴訟を提起**

傍聴権訴訟と平行し、同年12月議会に向けて「みんなで傍聴しよう」と呼びかけたのを端緒に、

県議会の8常任委員会に対する**傍聴申請アクションを繰り広げる**

→「**傍聴不許可**」を受けて**第2次・第3次訴訟を提起**

## 3年近く続いた傍聴権訴訟

- ・99年11月に第1次訴訟、翌年1月に第2次訴訟、3月に第3次訴訟を提起。
- ・02年8月の東京高裁判決で控訴人敗訴が確定した  
(第3次訴訟は01年の地裁判決で確定)。
- ・「条例上、神奈川県においては委員会の公開原則が採られていない」というのが主な理由だったが、裁判所は同時に、「**傍聴不許可に合理的な理由は全くない**」ことも認めた。
- ・この間、県議会の定例会毎に「**常任委員会傍聴申請アクション**」を展開

## 県議会委員会条例の改正を求める請願も

- ・傍聴権訴訟係属中の2000年6月議会 に  
「神奈川県議会委員会条例の改正を求める請願」を行った  
→請願の要旨は、神奈川県議会委員会条例第17条(傍聴の取扱)を改正し、  
委員会公開の原則を明記すること。
- ・2000年時点で一般住民に常任委員会の傍聴を許可していない都道府県は、  
わずかに2府6県(京都、大阪、石川、岡山、広島、徳島、香川と神奈川)を  
残すだけ、という状況。宮城県議会のように条例を改正して委員会公開原則  
を確立することを求めた。(請願は不採択)

## 神奈川県議会、常任委員会の公開へ

- ・オンブズによる傍聴権訴訟の終結から3カ月後の02年11月、県議会の議会運営検討会議が、従来の「恒常的不許可方針」をあらため、傍聴を認めていく運用方針を答申。**03年度から8常任委員会をを公開することが決まった。**
- ・その時点で常任委を公開していなかったのは神奈川県と石川県。石川県は03年1月からの公開を決めており、神奈川県議会は**全都道府県中最後**という不名誉。
- ・オンブズは、03年3月7日に議長にあてて▽議会運営委員会も公開すること  
▽傍聴者の人数制限の弾力的な運用▽傍聴者への審議資料の配付  
▽8常任委員会の同日開催の見直しなど、5項目の申入れを行った。

## 県議会8常任委員会 傍聴体験記（03年7月発行 広報誌51号）

- ・雑談タイムのテーマは禁煙。厚生常任委員会では、会議中の喫煙を健康増進法施行を受けて最近自粛した模様。  
委員長が喫煙派の委員に、「2時間はきついですか」などと尋ねる。  
休憩時間以外に中座していたのは喫煙派らしい。（厚生常任委）
- ・13人の委員のうち3人が喫煙。また、長テーブルに天然水やコーヒーが用意しており、委員は自由に席を立って取りに行く。（建設常任委）
- ・委員会冒頭には委員長が傍聴希望者の氏名と住所（番地まで全部！）を1人ずつ読み上げて、傍聴の可否を委員に諮る。個人を特定して、その人だけ傍聴させないことがあるのだろうか？（文教常任委）

## 04年12月 常任委の傍聴に関し3件の請願～「継続審査」長引く

常任委員会傍聴制度と運用面での改善を求める3件の請願を提出

- ・請願50号(原則公開の徹底と傍聴人定員規定の弾力的運用を求める請願)  
→06年3月22日の議運で不採択に
- ・請願51号(傍聴者への審議資料配付を求める請願)  
→05年7月の議運で不採択に
- ・請願52号(傍聴申込時に第2希望の委員会を受付けることを求める請願)  
→06年7月の議運で不採択に

(但し、同年4月から議会局が採用した「傍聴受付の20分延長」で、定員超過による抽選で落ちた人が別の委員会を申し込むことができるようになり、「第2希望の受付」は実質的に可能に)

## よこはま市民オンブズマンは横浜市会に傍聴権訴訟を提起

横浜市会は委員会傍聴を認めない県内唯一の自治体議会となった。

許可しない理由は“部屋が狭隘であるから”。

よこはま市民オンブズマンは陳情・請願を繰り返し、遂に訴訟を提起。

- ・07年2月 横浜市会常任委員会傍聴訴訟 提訴
- ・08年2月 綾部祥一郎さんの原告本人尋問
- ・08年3月26日(水)地裁判決 原告敗訴。
- ・東京高裁に控訴。赤倉昭男さんを証人申請したが採用されず、1回で結審
- ・08年7月23日 高裁判決 控訴人敗訴

## 委員会資料を傍聴者に配付しない理由は「誤解を招く」

03年度から県議会の常任委員会の公開が始まり、オンブズは傍聴を続ける中で、04年12月議会に3件の請願を行った。

その中の1つが、請願51号(傍聴者への審議資料配付を求める請願)。  
しかし、この請願は3件中最も早く05年7月の議運で不採択となった。

不採択の理由は、「議員にすら委員会当日に配られる資料の中には未成熟な行政情報があり、傍聴者が目にするると余計な誤解を招く」というもの。  
市民には既に決定された行政情報とそうでないものとの区別がつかない」という認識なのか。

## 県議会は07年6月から委員会資料の傍聴者への貸与を開始

- ・05年7月にオンブズの請願を不採択にした県議会は、その後、議会改革検討会議で、主要四会派が合意に達し、07年6月議会から各種委員会(常任、特別、予算、議会運営)で審議資料を傍聴者にも貸与することを決めた。「配布」については今後の検討課題とされた。
- ・県内では同年2月現在で、全33市町村のうち政令市の横浜、川崎市などを除く24市町村が傍聴者への資料提供(配布1町、貸与23市町)を実施済みだった。
- ・今回の議会調査で傍聴席の傍聴者が設置の紙の資料またはモニター画面で見られないのは、市議会では三浦市と南足柄市のみ

## 政務調査費の支出状況をチェックできるようにする働きかけ

- ・ 05年9月、県議会の各会派に対し、「政務調査費支出証拠書類(領収書等)開示のお願い」を文書で発出。会派による自主的な開示を求めたもの。
- ・ 県議会政務調査費交付条例の一部改正により、08年度交付の政務調査費から、収支報告書の議長宛提出に際し、**支出に係る証拠書類等の写しの添付**が義務づけられ、情報公開請求により領収書等の支出証拠書類が見られるように。
- ・ 09年2月、「**政務調査費の収支報告書に会計帳簿の写しを添付することについての陳情**」を行う。支出に係る証拠書類等の写しのみならず、会計帳簿の写しも添付するよう制度運用を改めることを求めたもの。

## 政務活動費の透明性の確保は今日に至る課題

- 県議会の政務調査費の領収書をチェック  
10年3月分として計上された支出について、**支出証拠書類(領収書等)の写しを**開示請求。**8名のメンバーが1ヵ月余を費やして4千数百件の支出をデータ入力**して点検。「政務調査費とは何だったのか」「市民感覚では明らかに不適切」という多数の事例について11年4月の総会で報告
- 12年の地自法改正で「政務調査費」は「政務活動費」に  
交付条例の改悪による用途の拡大や用途の透明性の確保について問題提起
- **領収書等を議会のホームページ上で公開することを求める陳情**  
16年11月、県議会・横浜市会に対し、領収書等を議会のホームページ上で公開することを求める陳情を行う(全国オンブズ呼びかけの全国一斉陳情)。  
09年に陳情して実現していない会計帳簿の公開も併せて求めた。  
(※しかし、神奈川県議会が領収証のネット公開を開始したのは、24年11月)

## 2004年、県議会は5年間凍結していた海外視察を再開

- ・2004年2月 県議会在が99年度から凍結していた海外視察を新年度から再開しようとしていることを受け、関連予算を支出しないよう求める文書を議長あてに提出。
  - ～県議1人あたり月額53万円の「政務調査費」に触れ、「視察は議員1人あたり月額53万円の政務調査費を活用できるはず」と主張。
- ・しかし、当初予算案には約3千万円の「海外事情調査」経費が計上され、海外視察は翌年度以降も続くことに…。オンブズは情報公開で実態を調査。

## 議長・副議長海外ツアーで住民監査請求・住民訴訟

- ・09年6月 県議会の榎本前議長と川上前副議長の海外訪問の違法支出について、住民監査請求。前議長は同年1月に米ラスベガスなど訪問、前副議長は前年11月にサンフランシスコなどを訪問。全日程で自動車借り上げ料計約140万円、通訳料に約170万円を支出したのは、過剰で違法。
- ・09年09月24日 住民監査請求棄却を受け、300万円の違法支出の返還を求めて住民訴訟を提起  
(これに先立ち、議長・副議長海外ツアー日程表情報公開訴訟も提起している。日程表は「旅行者の『手持ち』文書だとして不存在決定したため。)
- ・12年1月18日 請求棄却の判決  
「公務上の必要性」が認められるかを直接裁判所が判断するのではなく、県が「公務上の必要性がある」と判断したことが著しく不合理かどうかの緩やかな判断。