

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 10 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009年度～2011年度

課題番号：21530130

研究課題名（和文） 日米欧諸国の基礎的自治体における二元代表制と民意の反映に関する比較研究

研究課題名（英文） Comparative Research on Dual Representative System and Reflection of Popular Opinion at Municipalities of Japan and Western Countries

研究代表者 岡本 三彦 (OKAMOTO MITSUHIKO)

東海大学・政治経済学部・教授

研究者番号：50341011

研究成果の概要（和文）：日本では地方分権改革の結果、地方自治体、とくに基礎的自治体である市町村の権限が拡大した。それでは、住民の意思はそうした地方自治体に反映されているのか、また、議会はどのような機能を有しているのか。本研究は、こうしたメカニズムについて、二元代表制の地方自治体を有する日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、スイスの地方自治体を比較することによって探究した。研究の結果、議会は住民の代表機関として機能していることが確認された。

研究成果の概要（英文）：Japan's local governments, especially municipalities as basic local government units, have to fill an increasing number of roles as a result of the decentralization reform which has taken place over recent years. That being so, how have residents' opinions influenced local government, and what kind of functions does local parliament now have? This study considered such a mechanism in local government through a comparison of dual representative systems in Japan, the United States of America, the United Kingdom, Germany and Switzerland. The findings of this study suggest that local parliament functioned as a representative organ of residents in each country.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	600,000	180,000	780,000
2010年度	300,000	90,000	390,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：行政学、地方自治、基礎的自治体、二元代表制、比較研究

1. 研究開始当初の背景

日本では地方分権改革が進展するなかで、いわゆる国・地方関係、とくに事務権限の見直しが進められるなど団体自治の側面では一定の成果があったといえる。しかし、

住民が自ら地域の政治・行政を行おうという住民自治の側面では必ずしも十分な進展があったとはいえない。

住民自治の重要な担い手として期待されているものの一つに地方議会がある。地方

議会は住民代表機関であると同時に、自治体における政策形成機関であり、意思決定機関でもある。その一方で、執行機関の首長も住民直接公選の代表であり、しかも議会よりも首長の方に権限が集中しているといわれている。こうした中で議会に対する住民からの批判は少なくない。たとえば「議員の数が多」「報酬が高い」という批判などである。

そこから次のような疑問が生じる。すなわち、第一に、二元代表制を採る基礎的自治体において議会は住民代表の機関として民意を反映しているのか、第二に、同じく住民代表である首長と議会の関係で両者の間に民意の反映に関してどのような相違があるのか、そして第三に、直接的に民意を問うことになる住民投票など直接民主制に対して議会や首長はどのようなスタンスをとっているのか、ということである。このように住民代表である議会と首長という二元代表制に焦点をあて、とくに議会と民意のあり方について総合的に取り組む必要があると考えた。

2. 研究の目的

本研究では、基礎的自治体の議決機関(議会)と執行機関(首長)を住民が直接選挙する二元代表制における民意の反映について、日本と同じように二元代表制を採用しているアメリカ、イギリス、ドイツ、スイスの基礎的自治体との比較研究を通じて、議会と執行機関との関係、さらには議会と民意との関係を中心に研究する。とくに、①二元代表制を採る基礎的自治体において地方議会は住民代表の機関として民意を反映しているのか、②同じく住民代表である首長と議会とで民意の反映に関してどのような相違があるのか、③直接的に民意を問うことになる住民投票など直接民主制に対して議会や首長はどのようなスタンスをとっているのか、ということをも明らかにする。

3. 研究の方法

本研究は、日本と同じように二元代表制を採用する基礎的自治体の議会が住民代表機関としてどのように機能しているのか、についてその実際を考察することにある。したがって、諸外国のうち二元代表制を採っている基礎的自治体の議会を比較し、研究することとした。そこで、対象となったのが、アメリカ、イギリス、ドイツ、スイス各国の地方議会であった。

まず各国の地方議会について文献研究を中心に整理し、執行機関と地方議会の実態を探るために自治体関係者を中心にインタビューを行うとともに、現地調査を実施した。

その後、こうした調査結果を踏まえて、当

該自治体の住民、議員、首長、自治体関係者にインタビューあるいはアンケート調査を実施した。

さらに、そこで得られたデータを基にして、日本の地方議会関係者へアンケート調査を実施した。そこから日本と諸外国の地方議会を比較し、議会のあり方と民意の反映について特徴について考察した。

4. 研究成果

本研究では、2009年度にまず、二元代表制を採用している基礎的自治体のある日本と欧米諸国の地方自治制度、地方議会について整理した。

日本では、すべての地方自治体で二元代表制が採用されている。しかしながら、欧米諸国では、必ずしも同じ制度を採用しているわけではない。

アメリカでは、議会・支配人型、議会・首長型、つまり直接公選市長制、委員会型、さらには住民総会型がある。2500人以上の自治体では、議会・市支配人型が約50%、議会・首長型が約40%である。

イギリス、とくにイングランドでは、2000年以降、地方自治体は、原則として、リーダー・内閣制か、直接公選市長制から選択することが義務付けられた。直接公選市長制を採用している自治体は11ほどに過ぎないが、そこは二元代表制となる。

ドイツでは、ドイツ統一の1990年代以降、一部の例外を除き、ほぼすべての自治体において直接公選市長制が採用されている。

スイスは、約80%の自治体において住民総会制が採用されており、その場合には議会が存在しないことになるが、都市を中心に議会と首長を住民の直接選挙で選ぶ二元代表制が採用されている。

このように整理した後、本研究の対象である欧米諸国を訪問して、議会関係者にインタビューを実施した。具体的には、アメリカのボストン市(人口約62万人)、イギリスのロンドン・ルイシャム(同約27万人)、ドイツのフライブルク市(同約23万人)、スイスのチューリヒ市(同約37万人)である。この現地調査は、各都市の議会関係者に対してアンケート調査を念頭に置いて実施した。

なお、イギリスのルイシャムは2002年から直接公選市長制を採用しているが、他の自治体がこれに消極的である理由として、議会に比較して直接公選された市長が強くなるのが理由として考えられるとの説明を受けた。

その後、現地調査で得られた資料等を整理し、対象となる欧米諸国の地方議会の特徴を明らかにしたうえで、アンケートの内容、及び質問項目についての素案を作成した。アンケート調査の趣旨は、欧米諸国で二元代表制

を採用する基礎的自治体における地方議会議員の意識、とくに住民に対する意識を明らかにしようというものであった。なお、2001年に、本研究とは別に、スイス・チューリヒ市で全市議会議員対象のアンケート調査を実施したこともあり、それも参考にしながら、同調査との比較が可能になるように質問を考えた。

2010年度にはアンケートを実施した。当初、調査を試みた欧米の自治体は、2009年度に調査したアメリカのボストン（議員定数13）、イギリスのロンドン・ルイシャム（同48）、ドイツのフライブルク市（同48）、スイスのチューリヒ市（同125）であった。ボストンを除く3市については、9月末から10月初めにかけて電子メールを利用して全市議会議員にアンケートを送付し、回答も電子メールで送ってもらうことで実施した。さらに多くの回答を得るために、アンケートを郵送し、回答も郵送で返信してもらうことにした。

アンケートの調査項目は15項目で、項目によっては小項目を含むものもあったが、基本的には各都市に同じ項目で質問するように工夫した。アンケート用紙はA4版4頁に抑えることにした。質問項目が多すぎて回答してもらえなくなることを避けたかったからである。また、回答がしやすいように、原則として、質問に対しては選択肢から選択してもらうようにしたが、2つほど理由や意見を記述してもらう項目も設定した。

その結果、最終的（2011年3月末）には、回答率はルイシャムが62.3%、フライブルクが47.9%、チューリヒが73.6%であった。日本の自治体については、2011年春に統一地方選挙があることから、それが終了した後にアンケートを実施することにした。

2011年度には、これまでの調査の補足と日本の複数の自治体（滋賀県大津市、熊本県水俣市、東京都渋谷区）において議員アンケート調査を実施した。対象とした大津市は人口約34万人、市議会の議員定数は38、水俣市は人口2万7000人、議員定数が18、渋谷区は人口21万人、議員定数34であった。回答率は、大津市が42.1%、水俣市が62.5%、渋谷区が29.4%であった。

また、アメリカについては、当初ボストン市でアンケート調査を実施したが、事情によりシアトル市に変更することになった。シアトル市の回答率は33.3%であった。最終的に、こうして得られたデータをまとめて比較を行った。

その結果、本研究では次のことが明らかになった。第一に議会の役割についてである。アンケート調査の結果からは、日米欧いずれの地方議会においても、議会の役割としては「政治的意思決定」「自治体行政の監視」「住民意思の代表」が「非常に重要」または「重

要」である、という回答が多数を占めた。とくに「政治的意思決定」については、「非常に重要」と「重要」という回答がほぼ100%であった。それに対して「自治体行政の支持」についてはルイシャムでは「非常に重要」「重要」との回答が75%ほどであったが、チューリヒでは「それほど重要ではない」「まったく重要ではない」という回答が85%を超えており、自治体によって傾向が割れた。

また、「議員は何を代表すべきか」という質問には、「市を代表」するのが重要であるという回答がいずれの自治体でも9割近くを占めた。「政党」という回答は、自治体によって差異が出た。ルイシャムとチューリヒでは、8割以上に及んだが、フライブルクでは35%ほどであった。日本の3自治体についても8割以上が「市（区）を代表」と回答していた。

その一方で、意思決定過程における重要なアクターに順位を付けてもらった結果としては、日本の3自治体とチューリヒでは「有権者」が、フライブルクでは「市議会（議員）」と「参事会」、ルイシャムでは「市長」がそれぞれ第1位となっており、自治体によって回答が割れる結果となった。

以上のことから、議員の姿としては、政治的意思決定の重要な担い手として、自治体全体、あるいは選挙区を代表しており、有権者と執行機関を重要視している傾向があるということが明らかになった。

第二に住民の政治的意思決定への参加についてである。日米欧のほとんどの自治体において「政治的意思決定に有権者が参加するのは当然である」という回答が多数を占めた。とくに直接民主制が定着しているスイス・チューリヒ市では回答者全員が「住民投票の結果が市議会の議決に優越するのは当然である」と答えていたことは象徴的である。また、同じ質問に対して、フライブルクでも8割以上がこれを肯定していた。

また、住民投票などの直接民主制の手段については、「非常に良い」「良い」という肯定的な回答が多かったが、住民投票が制度化されている自治体とそうでないところとでは、制度化されているところに肯定的な回答が多かった。日本の3つの自治体でも、いずれも肯定的なものが過半数であったものの、非常に積極的な意見と慎重な意見とに分かれた。自治体によっては、「悪い」と明確に否定した回答もあり、また「わからない」として態度を保留したものもあった。

地方議会の議員は住民が政治的意思決定に参加することには積極的な意見を有しており、また直接民主制についても肯定的であるが、住民投票が制度化していない自治体では慎重な意見もあることが明らかになった。

第三に執行機関の長に対する評価と議会

の議論に関する自らの評価である。長に対する評価としては、おおむね「良い」という回答が多かったものの、「良くない」という回答も少なからずあり、比較的评价は分かれた。ルイシャムでは、「非常に良い」とする回答が半数近くに及んでいたが、「良い」と「良くない」が拮抗していたところが少なくなかった。回答者の属性（所属党派等）に関係するのであるが、長と議員が同じ政党・党派である場合には、肯定的な意見が多い。

また、議会における議論が機能しているか否かの評価については、欧米の議員が肯定的な意見が多かったのに対して、日本の自治体のなかに厳しい意見が少なくなかった。日本の3自治体のいずれも「非常に良い」とした回答は皆無であり、「悪い」とした回答もあった。議会の議論についての自己評価については、日本では議論が不十分だと感じている議員が少なくない、ということである。日本では地方議会改革がいわれているが、議員もまた今日の議会の討論のあり方に疑問をもっているといえよう。

なお、所属する党派との意見の対立についても尋ねているが、「めったに対立しない」か「たまに対立する」という回答が多数を占めていた。自らが所属する党派と頻りに意見が対立するようであれば、無所属になるか、他の党派に移ることになるであろう。

今回の研究に際して実施した調査からは、議員は住民の代表という意識を強く持っており、住民投票などの直接民主制的な手段をはじめ、住民の意思決定への参加についても積極的な意見が少なくない、ということが明らかになった。また、国によって、また自治体によって回答の傾向に違いがあることが明確になった。

全体としては、本研究では、調査対象となった地方議会に限定されるものの、議会は住民の代表機関として機能しており、また議員は自治体の政治・行政に住民の意思が反映されるべきであると考えていること、さらに住民の意思決定への参加についても肯定的な意見が少なくないことが改めて確認された。今日、多くの国において政治参加の要求が拡大する傾向にあるが、二元代表制の地方自治体においてもそのことが裏づけられたといえる。

本研究は、ほぼ同じ内容のアンケート調査を二元代表制で共通する複数の国、複数の自治体で実施しており、その点でユニークなものであった。こうして得られた知見は、学術的にも価値があると思われるが、またそれぞれの自治体にとっても参考になるものであるといえよう。なお、今回は自治体の議会が中心となったことから、首長については十分に調査が及ばなかった点もあったが、それについては今後の課題としたい。

5. 主な発表論文等
(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

1. 岡本三彦「自治体の政策過程における住民投票」『会計検査研究』第45号、115-128頁、2012年3月、査読なし。
2. 岡本三彦「スイスの都市自治体における政治参加—5大都市を中心に—」東海大学政治経済学部『東海大学紀要政治経済学部』第42号、1-20頁、2010年8月、査読なし。

[学会発表] (計2件)

1. 岡本三彦「地域デモクラシーと市民—住民投票と「公益」をめぐる—」日本公益学会、2011年10月2日、山梨学院大学。
2. 岡本三彦「リージョナリズムとリージョンの独立性—スイスを事例として—」日本公共政策学会、2009年6月5日、静岡文化芸術大学。

[図書] (計4件)

1. 岡本三彦「住民総会とミリッツシステム—スイスの直接民主制の制度と現実」踊共二、岩井隆夫編『スイス史研究の新天地』120-140頁、昭和堂、2011年3月、査読なし。
2. 岡本三彦「二元代表制における政治的意思決定への住民参加」寄本勝美、小原隆治編『新しい公共と自治の現場』305-321頁、コモンズ、2011年2月、査読なし。
3. 岡本三彦「スイス—政治的意思決定への参加」坪郷實編著『比較・政治参加』97-101頁、ミネルヴァ書房、2009年6月、査読なし。
4. 岡本三彦「スイスの多様性と合意の政治」網谷龍介ほか編『ヨーロッパ政治』ナカニシヤ、94-98頁、2009年5月、査読なし。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

岡本 三彦 (OKAMOTO MITSUHIKO)
東海大学・政治経済学部・教授
研究者番号：50341011