

平成22年 6月 3日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2009

課題番号：19530118

研究課題名（和文） 自治体議会における討議民主主義の現状と展望

研究課題名（英文） The state and prospect of deliberative democracy in local assemblies

研究代表者

早川 誠（HAYAKAWA MAKOTO）

立正大学・法学部・教授

研究者番号：80329010

研究成果の概要（和文）：討議民主主義の実践の度合いを見るため、品川区議会の議事録を材料に、発言の内容の検討・評価を行った。基準としては、海外の研究者によって提唱されている「討議の質指標」（DQI：Discourse Quality Index）を用い、発言内容を主観的に評価するのではなく、客観的に評価することにとめた。その過程で、本会議と委員会での討議の質が異なることが判明し、広範な政策分野に関連する予算委員会審議での指標の検討が有意義であるとの結論が得られた。

研究成果の概要（英文）：This research examined the contents of remarks by the local politicians in the Shinagawa-ward assembly in order to measure the practice of deliberative democracy. Using the DQI(Discourse Quality Index) proposed by several political scientists, this study tried to evaluate each remark objectively. As the DQI in plenary sessions and the one in committees are found different, it is concluded that the research into the budget committees, which relate to wide policy areas, is the most meaningful.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2007年度	500,000	150,000	650,000
2008年度	200,000	60,000	260,000
2009年度	200,000	60,000	260,000
年度			
年度			
総計	900,000	270,000	1,170,000

研究分野：政治学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：討議民主主義、熟議民主主義、自治体議会、DQI、Discourse Quality Index、討議の質指標、二元代表制

## 1. 研究開始当初の背景

（1）研究開始時には、1990年代からの海外での討議民主主義研究の隆盛を受けて、国内でも討議民主主義に関する理論的な研究

や翻訳が現れつつあった。篠原一『市民の政治学』2004年、岩波新書や、ユルゲン・ハーバーマス（清水多吉・朝倉輝一訳）『討議倫理』2005年、法政大学出版局などは、そ

の例である。また、現実政治における地方分権や市民社会重視の流れを受けて、討議民主主義の実践に関する研究が必要とされていた。

(2) しかしながら、討議の場を議会とするか市民社会とするか、また討議の質をどのように見極めるのかについては海外での研究も少なく、研究は端緒についたばかりであり、国内では研究がほぼ見られない状況であった。そのため、討議民主主義は市民運動や住民運動に引きつけて理解される傾向があり、またグローバル化が進む中で国際的な NGO や NPO を中心とした議論が多く見られ、かえって従来型の日常的な政治活動との結びつきが見えにくくなるという構造が生じていた。

## 2. 研究の目的

(1) 理論的研究に重点があった討議民主主義の研究に対して、それがどのように現実政治の中で活用できるのかを、明らかにすることを目的とした。その際に、討議民主主義の実践といっても、討議世論調査や市民陪審制をはじめとして色々な形式が考えられるが、具体的に議会を題材にして検討することを目指した。議会の場合、構成員は討論に慣れているために有意義な議論がなされていることが期待され、また議事録の公開などにより市民もそうした議論を参考にすること、またそうした議論を再検討できるであろうことが想定されたからである。

(2) また、地方分権改革後の自治体議会でも、市民の意見の反映が重視される中、討議民主主義の識見が議会討論の改善につながるものであるかどうかを検討することを目指した。自治体議会は、国会よりも市民に身近な議会として、討論がより重視される。地方分権改革の中でも、議会討論の充実は大きなテーマとされていた。また、地方分権後の各自治体では、基本構想や長期基本計画の策定、政策評価や事務事業評価などで一般からの公募市民を募り、メンバーとするという制度を整えているところも多い。そのように市民が自治体の政治過程に入ってくる中では、自治体議会議員も、議会討論の過程で、どのように市民の声を反映させていくかに留意しなければならない。それにもかかわらず、どのような議論が市民の声を反映させているのか、また反映させなくてよいとすればどのような時か、ということに対する基準は曖昧なままにとどまっていると思われる。本研究は、市民とともに、議員に対しても討議の基準を提供することを目的とした。

## 3. 研究の方法

(1) 基本的な理論としては、特に海外の研究者によって提唱されていた「討議の質指標 (Discourse Quality Index)」(Steiner, Bächtiger, Spördli and Steenbergen, *Deliberative Politics in Action, Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge University Press, 2004)を用い、その具体的な適用と理論的な洗練を目指した。この研究は、国政レベルで、アメリカ、イギリス、スイス、ドイツなどの国会の討議の質を検討し、合意型か競争型かなど各民主制の特徴とも結びつけて論じたものである。この手法を、地方議会の討議に応用する形を取った。この研究手法自体、開発されたばかりで適用事例も多くは出てきていないので、他の研究での理論面での進行度合いを確かめつつ、実際の分析との間を行き来することとなった。

(2) 討議の質指標による分析対象としては、研究代表者が行政評価委員会委員や基本構想策定委員会委員を務めるなど状況を相当程度把握できていた品川区の議会と定めた。指標をもとにした分析自体は、どの自治体議会にも適用可能だが、発言の内容面にまで踏み込んだ判断を行おうとする場合には、当該自治体の抱えている問題や状況にある程度精通していることが必要となるかもしれないと予想したからである。また、研究経過の中で、形式的な議論が行われる本会議ではなく、各政策をめぐって実質的な討論が行われる予算委員会での審議の分析が有効と考え、ホームページ上に公開されている議事録をもとに発言内容の検討に努めることとなった。

## 4. 研究成果

### (1) 討議民主主義分析データの蓄積

まずは、分析素材の蓄積ができたことが挙げられる。研究開始当初の背景にも記したように、現状では日本で討議民主主義の実践を対象にした研究は多くない。自治体によっては藤沢市などのように討議世論調査などを試みているところも散見されるようだが(藤沢市での実践例が公開されたものとして <http://www.city.fujisawa.kanagawa.jp/ki-kaku/page100162.shtml> を参照)、それに対する学問的な分析の蓄積は少なく、実践と分析との橋渡しは研究開始当初と変わらず困難な状況にある。しかも、議会研究において討議民主主義を応用しようという研究はあまり見られない。それは、1. の背景の部分で述べたように、討議民主主義が市民運動や住民運動に引きつけて考えられてきたという事情があるだろう。

その中では、自治体議会のように小規模な単位とはいえ、議会という制度の中での実際

の政治討論を学問的に評価したという試み自体が大きな意義を持つと考えられる。そもそも、政治改革等も、市民参加のみでなく議会改革の面から要請されるという側面も大きかったからである。

今後は、本研究のモデルにならって、他自治体での分析も可能となると考えられる。なお、本研究の成果の一部は、2011年に出版予定の単著の中で公開される予定で、出版社とも出版準備を進めている。

## (2) 討議民主主義と代議制民主主義の理論的整理

討議の質指標を論じた海外の文献を理論的に検討する中で、代議制と討議民主主義との関係を整理することができたのも重要な成果である。従来、討議民主主義と代議制との関係については「二回路制のデモクラシー」といった形で、単純に並列的に論じられることが多かった。ただ、各回路の討議をどのように結びつけるかについては、単に並列するだけではなく何らかの制度上の整理が必要になる。それは、自治体議会の討議内容を精査する中で認識できた問題点である。この点については、主な発表論文の②で論じたとともに、『政治の発見』第4巻（風行社、近刊、原稿提出済み、初校校正刷待）にも論文を発表する予定である。また学会発表の①も、この問題が社会に散在する中間団体によっては解決できないことを示唆しており、関連する研究成果となっていることを付け加えておく。

## (3) 地方政治における討議の意味の明確化

また、地方分権改革後の地方政治という意味においても、討議民主主義とのつながりが明らかになったのは大きい。なぜなら、自治体議会は、国会とは異なり、もともと市民にとって身近な議会であり、市民にとっては直接民主制に近い感覚で接することが可能だからである。こうした点は、分権化改革での中心的な論点の一つでもあった。議員の発言は市民の発言に近いものと考えられるため、両者がどのように結びつくかを考えることは有意義である。その評価のために、討議の質指標を用いる試みが行われうることが明らかになった、ということは大きな意味を持つと考えられる。また、審議会等に公募委員として参加する市民にとっても、本研究の知見を参考にできると思われる。

## (4) 本会議審議と委員会審議の差別化

研究過程において、本会議よりも委員会討議での討議の質指標を検討した方が、より意義深いことが明らかとなった。本会議では形式的な議論が多く、また自治体職員と各党派との質問・回答という関係になるため、実質

的な議論が生じにくい。討議の質指標によっても、発言の評価が困難なケースが相当に多く見られた。委員会審議の中で、本研究では広範な政策領域にかかわるといことで予算委員会を取り上げることにしたが、いずれにしても本会議と委員会の議論の違いの実相を明らかにしたという点は、本研究の重要な知見と考えてよい。

## (5) 自治体議会改革の必要性

(4)の知見から派生した知見であるが、本研究を進める中で、自治体議会でなぜ討議の実質が豊かなものにならないかが明らかとされた。本会議に比べて委員会レベルでは確かに討議の質指標による評価は有効だが、それでも指標による計測に困難を覚えるケースが多く見られた。

これは、日本の自治体議会が、会派对会派の討論構造を取っておらず、議会全体対自治体職員の討論構造を取っていることによる。つまり、会派間での政策論争が行われるのではなく、事務的な事業の進め方についての説明が行われている、というのが自治体議会の現状である。これは、よく言われるいわゆる「二元代表制」すなわち、首長も議会も選挙によって選出されていることから生じた問題点でもある。

自治体議会改革としては、議員の討論スキル向上のための研修や、討論のスタイルに適した議場の設計など、様々なアイデアが出されているが、そもそもこうした会派对事務という構造の改革を行わない限り、議会討論の実質化は困難だと思われる。

## (6) 民主制の国際比較への貢献

本研究は、海外での国政レベルでの研究を、国内の地方政治レベルに適用したという形式を取っている。したがって、国際的にも、ユニークな事例研究と位置付けられる。

ただし、それは単に同じ研究手法を異なる国、異なる統治主体のレベルに適用すればよいということにはならない。対象とする国、自治体によって、あるいは政治状況によって、討議民主主義の適用可能性は異なってくる。雑誌論文の③は、こうした問題関心から、討議デモクラシー（この論文では熟議デモクラシー）がグローバル化の局面でどのように議論できるのか、その可能性の一端を検討したものととなっている。

## 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3件）

①早川誠、熟議デモクラシーとグローバル化の諸側面、思想、査読無、1020号、2009、250

- ②早川誠、語り残されている課題について—民主主義論の余白をめぐる—考察—、創文、査読無、516号、2009、29-32
- ③早川誠、結社と民主政治、—アソシエーションから政治は生まれるのか—、年報政治学、査読無、1、2008、61-81

〔学会発表〕（計1件）

- ①早川誠、結社と民主政治—アソシエーションから政治は生まれるのか—、日本政治学会、2007年10月6日、明治学院大学白金キャンパス

〔図書〕（計2件）

- ①早川誠、他、成文堂、地域政治・行政とモラル、2010、83
- ②早川誠、他訳、法政大学出版局、政治的平等とは何か、2009、166

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

早川 誠 (HAYAKAWA MAKOTO)

研究者番号：80329010

### (2) 研究分担者

( )

研究者番号：

### (3) 連携研究者

( )

研究者番号：