

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和 元年 6 月 13 日現在

機関番号：32644

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2018

課題番号：16K03487

研究課題名(和文) 政官関係の分離と融合に関する研究：公務員の議員兼職の可能性

研究課題名(英文) Research on Separation and Integration of Politics and Administration: a possibility of working for local councilors as well as public servants

研究代表者

出雲 明子 (IZUMO, AKIKO)

東海大学・政治経済学部・准教授

研究者番号：10510076

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、無投票が増加し、ともすれば「誰でも議員になれる」状態になりかねない地方議会について、どのようにすればなり手を増やすことができるのかを検討した。具体的には、報酬や定数、権限の見直しと同時並行して、会社員や公務員が議員と兼職可能な「兼職規制の緩和」が必要であると指摘した。特に、公務員は、議員との兼職が一切認められていないが、諸外国では、無報酬のボランティア議会であることを前提に、一市民としての活動として、公務員の議員兼職が認められている。諸外国の実態も踏まえて、具体的にどのような範囲の兼職規制の緩和が必要であるかを検討し、論文の執筆、公表や学会報告を行い、一定の反応を得ることができた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究終了直後の2019年4月には、統一地方選挙が行われ、前回以上に多数の無投票当選の議員が生まれた。この期間、本研究がテーマとしたような、なり手不足の解消に向けた取り組みが行われなかったためである。今後、無投票当選を超えて、定数割れを起こす事態が想定されており、できるだけ早く、なり手を増やす取り組みが求められる。本研究は、無投票を日本社会に対して問題提起したことに意義がある。また、問題提起のみならず、具体的な解決方法を提示していることには、学術的意義がある。会社員や公務員が議員を兼職するためには、議会制度、労働法、公務員法を見直す必要性を指摘した。

研究成果の概要(英文)：This study examined how to increase the number of candidates for local councils where there is an increase in non-voting, or even "everyone can become a member". Specifically, I pointed out that it is necessary to "relax the restriction on post-employment restrictions" in which company employees and public officials can concurrently work with councilors, as well as the review of remuneration, fixed numbers of councilors and the authority. In particular, civil servants are not permitted to be councilors at the same time. But public officials in other countries are allowed to serve as local councilors, assuming that councilors are unpaid volunteer. Based on the actual conditions of other countries, I examined what kind of range of restrictions on concurrent duties needed to be relaxed for public servants to be local councilors. I wrote some articles and made a presentation in an academic conference as research achievements and received certain response.

研究分野：行政学

キーワード：議員兼職 地方議会 地方公務員法 労働法 統一地方選挙 無投票

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

無投票による地方議会選挙が相次いでおり、18歳投票権が整備されても候補者のいない団体の住民は、投票権を行使することができない。今後、さらに議員のなり手が減少すると考えられており、議員には一定の議員報酬が生じるため、投票なくして議員になる者が増えると、民主主義の根幹を揺るがしかねない。このため、地方議会の役割の見直し、議員のなり手を増やす仕組みという両面から問題を検討する必要がある。

### 2. 研究の目的

人口減少社会を迎えて、地域社会の問題解決をよりきめ細かくおこなっていくためには、多様で専門的な議員の担い手が必要である。本研究は、その担い手をどのように拡大していくのかを検討し、具体的に示すことを目的とする。会社員の立候補の促進と、公務員が勤務地以外で議員を兼職するという、兼職規制の緩和を行い、担い手を拡大する必要がある。そのためには、地方公務員法、公職選挙法といった法改正が必要となる。

諸外国では、ボランティア議会であることを前提として、議員は、仕事をしながら参加するものとなっている。そのような議会に移行することで、人口減少社会においてもなお持続可能な議会とすることができる。公務員も、市民として居住地の議会に参加することは、市民としての公務員の人権を保障する。以上のように、これまでの考え方にとらわれず、議会を持続可能なものとするための具体的な方法を検討し、担い手不足の解消を図ることが、本研究の目的である。

### 3. 研究の方法

本研究の方法は、文献調査、国外現地調査、国内調査に分かれる。平成28年度は、戦前の日本の政治家と行政官の融合と分離を調査するため、国立国会図書館等所蔵の史料の収集、把握を進める。また、戦後、国鉄職員には地方議員の兼職が認められており、地方議会に一定の貢献をしている。調査を通じて、「なぜ議員兼職が禁止されたのか」、「公務員が議員を兼職することで生じる問題は何か」を明らかにした。

平成29年度は、インターネットにより諸外国における公務員の議員兼職の実態を調査しながら、日本に関する文献調査、論文調査を継続した。

平成30年度は、前年の調査を踏まえて、アメリカ・ボストンを事例として、公務員の議員兼職の実態に関する現地調査を行った。合わせて、イギリスに関して、公務員の議員兼職に関する文献調査を行った。

### 4. 研究成果

#### (1) 「なぜ議員兼職が禁止されたのか」

歴史的に、日本では公務員の議員兼職は広く認められていた。では、なぜ現在のように公務員の議員兼職が禁止されたのかを明らかにすることは、本研究の第一のステップであった。

禁止を行ったのは、戦後改革で公務員法が制定された時であった。戦後改革では、地方議会の議員が名誉職から公選職に切り替えられ、多数の候補者が必要となった。戦後改革で重視された民主主義からは、より多様な人材（性別や職業、地域性等）が候補者となることで、選挙が有意義となる。公務員は、議員の有力な人材供給源であり、公務員と議員の兼職を認める方向性が示されていた。しかし、公務員による労働運動がはげしくなるにつれ、労働運動が政治運動に結び付き、公務員が政治的活動を行うことへの懸念が広がった。公務員が政治活動を行うと、行政の中立性や公務員の中立性が損なわれるのではないかと感じられるようになり、国家公務員法の制定をきっかけとして、公務員の議員兼職は禁止された。このような事実を明らかにすることで、議員兼職の緩和をするのには、「何が障害になるのか」を示すことができる。したがって、議員兼職を認める場合、本職である仕事と、議員としての政治活動に関する区分けを相互に明確化し、ルール化する必要があることが明らかになった。逆に述べれば、そのような対策を行えば、公務員の議員兼職は実現可能であり、大きな問題を引き起こさないのではないかと主張した。

#### (2) 議員のなり手不足が生じている地域はどこか

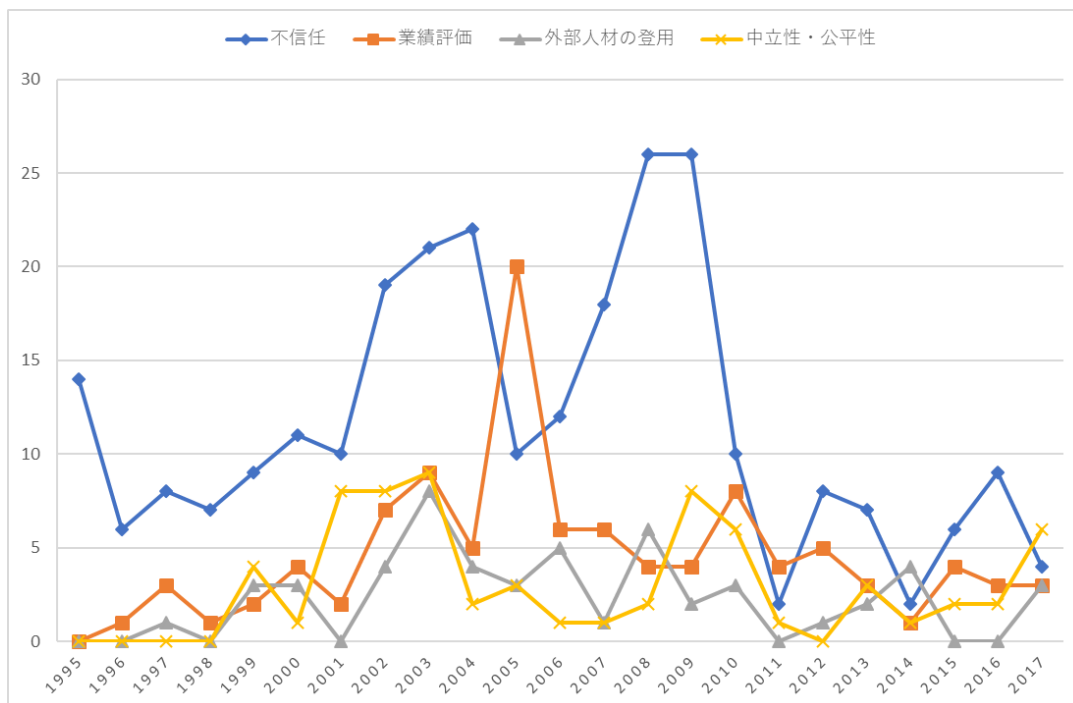
無投票による議員のなり手不足が指摘される中、なり手の不足を地域性には関連があるのだろうかという疑問が生じる。次に、具体的にどの地域で無投票が生じているのかを明らかにした。研究の結果、北海道、北陸、東海地方等無投票の多い地域があることが分かった。したがって、対策を検討する上では、地域に固有の問題がないかを確認する必要がある。本研究では、これらの地域を検討の対象としたのち、過去の選挙においてなぜ無投票が生じたのかを、個別に検討した。自営業者や会社員の割合、議員報酬の高低、人口減少の程度等の要素が関係しているのではないかと考えており、その取りまとめを進めている。2019年の統一地方選挙の結果を踏まえて、結論を提示する予定である。

#### (3) 議会は首長の案に同意するのみの役割か

議員のなり手不足には、議会の役割が分かりにくい、役割がないのではないかと住民に思われていることが関係するのではないかと。したがって、議会が、地域社会で一定の役割を果た

していること、具体的には、首長の案を単に同意するのみならず、具体的な考えを示しているかどうか問題になる。そのため、本研究では、首長が示す人事案件に対して、議会が否決（不同意）を行った例を、すべての都道府県、市区町村を対象に調査した。それら进行分析した結果、議会が不同意する理由は大きく4分類することができ、地方分権改革（1999年）以前と以後の変化が明確になった。地方分権改革以前は、首長との対抗意識が強かった議会も、地方分権改革以降、より候補者の業績や中立性等を判断するようになっており、人物本位の選考を行っている。このような地方議会の変化が他の政策分野にも波及すれば、地方議員が若年層にも魅力を感じられる仕事となるのではないかと考えた。

図表1 人事案件への不同意の原因の分類（時系列比較）



（４）欧米諸国のようにボランティア議会とし、公務員が兼職することは可能か

欧米諸国では、公務員も市民として居住自治体の議員を兼職することができることが多い（居住自治体と勤務自治体が同一の場合は、政治的中立性の観点から難しいことも多い）。それは、地方議会が専門議会というよりは、ボランティア議会であり、拘束時間が短い、夜間に議会に開催されている等の環境も影響している。

これからの日本では、人口減少が進んでいることが確実であるため、今後、地方議会の多くで無投票当選議員が出るのみならず、議員定数を満たさず、議会そのものが成立しないという事態さえ予想される。そのため、議員定数を減らさざるを得ないが、それに伴い住民の代表機能も弱体化するため、可能な限り、議員のなり手を出す試みは必要であると考えられる。

本研究では、アメリカ、イギリスでは、公務員が市民として議員となることは可能であり、必要な規制を整備することは可能であることを明らかにした。具体的には、公務員制度における休職公務員の政治的中立性という問題はあるが、戦後改革期に検討された労働運動等の問題は、現在では生じにくいのではないかと指摘した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 5 件)

(1) 出雲 明子「働き方改革と公務労働 同一労働同一賃金による労働法と公務員法の接近」『自治体学』32-2号、査読あり、2019年3月、42-47頁

(2) 出雲 明子「特別職の議会同意と人事行政 - なぜ議会は同意しないのか」、大谷基道、河合晃一編『現代日本の公務員人事 - 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規、2019年1月、査読なし、179-196頁

(3) 出雲 明子「内閣人事局設置後の官僚人事 - キャリアパスからみる人事の変容と専門性 - 」『東海大学紀要政治経済学部』49号、査読なし、2017年9月、1-23頁

(4) 出雲 明子「なぜ公務員の公選職への立候補、兼職は制限されたのか - 公選職への人材供給源から労働・政治運動の抑制へ - 」『季刊行政管理研究』155号、査読なし、2016年9月、13-28頁

(5) 出雲 明子「公務員の被選挙権・兼職に関する制限緩和の可能性 新たな議員の担い手と公務員の政治的中立性」『東海大学紀要政治経済学部』48号、査読なし、2016年9月、1-22頁

〔学会発表〕(計 2 件)

(1) 出雲 明子「選挙制度改革と議員のなり手問題の関係性」(公共政策学会、2018年6月、桜美林大学にて)

(2) 出雲 明子「官邸主導の影響と政官関係の変容 公務員制度改革における資格任用と政治任用」(東アジア日本研究者協議会・第1回国際学術会議、2016年11月、韓国・仁川にて)

〔図書〕(計 1 件)

(1) 伊藤 正次、出雲 明子、手塚 洋輔『はじめての行政学』有斐閣、査読なし、2016年12月、1-272頁

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
出願年：  
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：  
発明者：  
権利者：  
種類：  
番号：  
取得年：  
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

<https://researchmap.jp/read0072136/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究分担者

研究分担者氏名：

ローマ字氏名：

所属研究機関名：

部局名：

職名：

研究者番号(8桁)：

### (2) 研究協力者

研究協力者氏名：

ローマ字氏名：

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。