

令和 2 年 6 月 2 日現在

機関番号：32606

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2019

課題番号：17K03363

研究課題名(和文) 地方議会改革及び地方選挙改革を通じた地方自治法制整備に関する比較実証研究

研究課題名(英文) Comparative empirical study on the development of Local Self-Government Law through local council reform and local election reform

研究代表者

大橋 洋一 (Ohashi, Yoichi)

学習院大学・法務研究科・教授

研究者番号：10192519

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：わが国の行政法は提案募集制度の開発をはじめとして地方分権型システムを模索し、条例を重視した仕組みへと進化を遂げている。各種利害調整を図り、新たな政策立案を行う組織として地方議会が中心的役割を果たすことが期待されるにもかかわらず、分権改革をめぐる法律学の議論で地方議会が重視されてこなかった。上記機能を担うために、議員を選出する選挙制度自体に立ち入った議論が不可欠であることを明確化した。

地方議会選挙に関しては、法律学の分野では、憲法学においても行政法学においても研究業績は乏しい状況にある。今後は、地方議会改革に関しても法律学が関心を示し、地方分権改革をめぐる研究に統合することが必要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究のように地方議会を広く対象とした包括的法学研究は存在しないものであり、自治法制と選挙制度を融合して法制度のあり方を考えるといった外国法研究は皆無である。研究成果を、新規立法への提言として整理する構想も独創的性格が高い。

公法学に対しては、新たな自治制度の理論モデルを提供することができ、行政法学の観点からは、市民参加論、条例論、議会統制論、地方議会選挙法制研究について、一層の深化をもたらす。本研究の成果は、人口減少時代に対応した自治法制に対して関心の高まるヨーロッパ、特にドイツの学界に対しても有益な情報発信となる。

研究成果の概要(英文)：Japan's administrative law has evolved into a system that emphasizes ordinances by seeking a decentralized system. In recent years, the proposal recruitment system has also emphasized interest adjustment and new policy-making functions. The local council has not been valued in the discussion of the law study concerning the decentralization reform though it was expected to play a central role. In order to play the above functions, it was clarified that in addition to parliamentary reform, it is essential to have an in-part debate in local parliamentary elections.

With regard to local parliamentary elections, research achievements are scarce in constitutional studies and administrative law. In the future, it is necessary for legal studies to show interest in local council reform and to integrate it into research on decentralization reform.

研究分野：公法学

キーワード：地方議会選挙法制

1. 研究開始当初の背景

(1)わが国の行政法学において、自治施策を活性化する視点からの地方議会法制研究は未開拓であり、さらに、本格的な比較法研究は蓄積に欠く状況にあった。これまで、地方分権型社会の実現に向けて、(係争処理を含む)国 地方関係、条例論、議会による行政統制、地方公共団体による政策提言などに関し論文を公表してきたが、これらの諸課題はいずれも地方議会が政策提案能力を発揮し、現実に即した行政監視を行うことを大前提とする。こうした大前提を確実にする意味でも、地方議会の担い手確保、地方議会議員選挙の改革に重点を置く法学研究の必要性を痛感した。

(2)海外に対する情報発信の少ないわが国法律学において、研究成果をドイツの大学において報告する本研究は、日本法への関心を惹起するほか、ドイツでも近時議論がある公私協働に重点を置いた対話型法システムについて、日本法の状況、新しい制度形成を紹介することができ、国際学術交流に大きく貢献するものであると考えた。

(3)地方公共団体の協議会に委員として参加した経験を通じて、地方議会に関して、それが本来果たすべき利害調整機能の弱体化を実感し、法政策機能を発揮できていないという現実に接した。これを契機に、地方議会を活性化するために、担い手確保の観点からする法学研究が不可欠であることを痛感した。

(4)総務省における地方議会法制をめぐる研究会に座長として参画する中で、地方議会、議会選挙をめぐる法制上の諸課題が山積していること、これを解明することが現代自治行政にとって重要な政策課題であることを実感した。

2. 研究の目的

(1)本研究では、地方議会が分権型社会において果たすべき諸機能に着目し、地方議会の機能を活性化するための法制度改革について選挙制度まで含めて探究する。地方分権が語られる場合、従来、多くは地方公共団体の行政機能の改革が主題とされ、地方議会まで考察対象とした改革提案は深化していない状況にある。最近では、地方議会や議員に関する市民の関心は薄れ、選挙権放棄・投票率低下や無投票当選の増大、地方議員の高齢化、担い手不足が説かれている。本研究は、議員の担い手を広範に確保する手法や、地方議会が積極的に活動するための基盤的制度設計を提示する。

(2)自治施策の展開に当たり中心的役割を担う地方議会議員に多様な層から市民が参画可能な仕組みを開発することを目標とする。あわせて、地方議員の育成のあり方についても探究する必要がある。立候補前、議員就任後の様々なステージにおいて、政策立案能力や専門性を有する地方議会議員を育成するために、どのような教育機関や事務局整備などのサポートシステムが必要であるかといった観点から、制度設計を提示する。

3. 研究の方法

(1)比較法研究の対象として、地方議会研究が進展しているドイツ法を検証する。日本法に関しては、基本法制として、公職選挙法に代表される選挙法システムが構築されている。これに相応する法システムの発展動向をドイツ法の中に探り、両国制度を比較分析する。

(2)ドイツ・コンスタンツ大学のゲストハウスを拠点にして、研究期間中に複数回にわたり滞在を行った。その折には、主にドイツの教授との面談、大学図書館における文献収集を実施した。ドイツ法に関しては、連邦レベルの法律改正の取り組みのほか、自治体が近年、条例等を通じてどのような制度化を図っているのか、議員の多様性確保をいかにして図っているのかを中心に調査した。

(3)ドイツの自治法制・比較行政法制に詳しい、ハイデルベルク大学のシュミット＝アスマン名誉教授を訪問したほか、行政組織等に詳しい、トーマス・グロース教授や、自治法のテキストを執筆した、コンスタンツ大学のハンス・クリスティアン・レーン教授を訪ね、ドイツの自治法、選挙法の基本的な仕組みを中心に、相互の連携関係、市民との協力関係をめぐる法律問題について協議した。

(4)本研究は、日本法に関する部分と、ドイツ法に関する部分の2つからなる。日本法に関しては、総務省に設置された地方議会に関する研究会における議論をふまえ、公職選挙法を始めとする地方議会選挙に関する法令研究を進めた。その際には、政治学、議会制度論、行政学等の業績を広く参照した。

4. 研究成果

(1)地方分権の推進と地方議会改革・地方議会議員選挙改革との密接な関連について、解明することができた。これまで、地方分権型社会の実現に向けて、(係争処理を含む)国 地方関係、条例論、議会による行政統制、地方公共団体による政策提言などが精力的に議論されてきたが、これらの諸課題はいずれも地方議会が政策提案能力を発揮し、現実に即した行政関与を行うことを大前提とする。それにもかかわらず、わが国の憲法学や行政法学において、自治施策を活性

化するための地方議会法制に関する研究は未開拓であり、さらに、本格的な比較法研究は蓄積に欠く状況にある。したがって、こうした未開拓な研究分野を解明することがなされない限り、地方分権改革の大前提が整わない関係にあることを指摘し、問題の所在を明確化した。

(2)近年における地方議会議員選挙の実情を分析し、とくに投票率が低い点、無投票当選が長らく続いている地域の存在などを明確化し、地方議会や議会が決定した法規や政策決定について、民主的正当性の説明が維持できず、市民の信頼を得られない状況が生じるという根本的問題点を指摘した。このようにシステムの中核に大きな欠陥を抱え、公共的決定に関する信頼が揺らぐ問題を指摘し、その解決に当たり議会改革や議会選挙改革が喫緊の課題であることを明らかにした。

(3)地方議会議員選挙に関しては、全国で画一的な仕組みとなっている点を指摘し、地域の特性や多元性、人的資源などを考慮に入れて、各地の仕組みに差異を肯定するといった視点がこれからは重要であることを分析した。差異が生じすぎるといった懸念に対しては、法律でいくつかの選択可能なモデルを予め示して、地方公共団体に選択させる仕組みが可能であることを示した。

(4)現行選挙制度の下では、地方議会に関する関心の低さに対応して、候補者が限定的になり無投票当選が多数発生しているほか、大きな選挙区の設定が市民にとって候補者を身近な存在とせず候補者選択に支障を生じてきた点を指摘した。これに対し、実質的な政策論争が市民に見える形で展開され、それを受けて候補者選択を行うこと、国会議員とは異なる選出方法を模索すること（例えば、連記制など）が中心的課題であることを指摘した。

(5)現在では、地方議会議員の高齢化が指摘され、合わせて、後継者不足が深刻化している。また、議員の男女比率を見ると、圧倒的に男性の割合が大きく、女性の視点が地方行政に反映できていないなど、男女共同参画がこの分野では実現できていない。また、兼業している議員の職種を見ると、農業や自営業が多く、一般のサラリーマンの参画は実現できていない状況にある。議員の人材確保、多様化を実現する上では、議会の開催頻度、時間帯、議員報酬、勤労者（特に公務員）の休職及び復職システムなど、多面にわたる制度の見直しが不可欠である。週末議会や夜間議会など、サラリーマンが議員として参画可能な提案は既になされているところであり、気運の高まった地域から、実施に移せるように地域の選択制を重視するほか、法律による支援なり誘導手段の用意が大切である。

(6)研究成果公表や意見交換を目的として、2019年3月にはドイツのコンスタンツ市庁舎で日独の有力な研究者を多数招聘した日独行政法シンポジウムを主催し、あわせて、本研究の成果を含む報告を行った。内容は、日本の地方分権の推進をテーマとしたものであり、特に近時、日本で精力的に進められている提案募集制度の実態を詳細にドイツ人研究者に対して説明した。この仕組みは、市町村や都道府県などが、日常的な行政運営の中で支障と考えている問題点を発見し、その改善に向けた制度改善提案を行い、国の中央省庁に投げかけるといった新規性の高いものである。こうした報告に対しては、ドイツ人研究者から極めて高い関心が寄せられた。中でも質問が集中したのは、このような利害調整を多く含む事項は、本来、地方議会が果たすべき内容を含むのではないかとした質問である。ドイツ人にこうした印象を与えたことは、換言すれば、わが国の地方議会が十分な利害調整や制度改善に向けた国への提案機能を十分に果たしていないことを示すものである。行政レベルで提案制度といった仕組みでこうした不足を補っているのではないかとした問題に気付かされた。こうした議論の中から、提案募集制度はそれ自体として発展させる一方で、地方議会の機能向上を同時に進めるべきであるという課題が明確になった。

(7)このような観点から見た場合、近年における協議会の流行も、同様の問題を包含するように考えられる。地域で多様な利害を調整するといった観点から、新規の法律には決まって協議会に関する規定が置かれ、その内容、構成員もかなり類似しており、自治体レベルでは協議会の共同開催や複数協議会間で委員を同じくする運用も見られる。多元的利害を調整する協議会方式は、一面において、地方議会に対する関心の低さを反映し、その機能を補完しているように考えられる。

(8)日独の行政システムを比較して痛感することは、わが国の行政運営が極めてアナログの色彩が強いという点である。電話やファックス、対面にこだわる運営は、今回実施した意見交換においても、他国の関係者には極めて時代遅れに映るようである。わが国でもデジタル政府が標榜されて久しいが、実際の行政運営は各種申請者の入手、提出をとっても、デジタル処理からはほど遠く、窓口に行かなければ始まらないのが現状である。こうした実情は、コロナウィルス対策の中で近時顕在化したところである。こうした行政レベルでのアナログ体質と同じ兆候が、議会制度、議会選挙の分野でも見られる。デジタル選挙・電子投票の実施に関して、できない理由を並べるのではなく、実施に向けて踏み出し、施行の中で問題点を改革するといった大胆な方針を採らない限り、後進性は克服できないことを明確化した。

(9)地方議会議員選挙にかかる現行制度は存在理由の明確でない仕組みが無批判に維持されており、逆機能を果たしている点も明確になった。代表例が、供託金制度である。これだけ立候補者が少なく、無投票当選が続く地方議会議員選挙において、立候補を躊躇させる仕組みを維持するのであれば、それを正当化できるだけの不利益が示されるべきである。しかし、実際には、立候補の濫用といった現象が見られないにもかかわらず、供託金の仕組みを存続する理由は不明確である点を明らかにした。また、被選挙権年齢についても、これまでのような制限が合理的であるのか、立候補者の拡大を目的に、引き下げを考える必要がある。さらに、公務員が立候補することに対して制限する現行制度は、比較法的に維持できるのか、民間人の立候補の場合と比較して説得力があるのか、制限緩和により公務員経験に基づく知見を議会の議論で活用できるのではないかといった観点から、柔軟に検討する必要があることを指摘した。

(10)地方議会議員選挙に関する現行制度は、選挙制度という観点から見た場合、制度を支える基本理念が存在しないこと、従前からの経緯の中で続けられている点が明確化された。他方で、政治学の分野を中心に、選挙制度に関する理論モデルの分析は進んでおり、比例代表制を含め選択肢は豊富である点も明らかとなった。しかし、選挙制度改革は理論分析だけで実現するものではなく、有権者の支持なり納得を得る点が最も重要である反面、先に述べた選挙モデルはいずれも専門家ではない有権者には理解しにくい専門的部分が多い点を指摘した。こうした乖離を埋めることが、些細な問題のように見えるが、実際には制度改正における最も重要な関心事となる点に言及した。

(11)議員のなり手を増やす趣旨で、議員年金を復活させる提案がなされているが、それ以前に着手すべき課題が上述の通り数多く残されており、それに着手しないまま、年金制度だけを復活させるのでは市民の理解が得られない点を指摘した。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計9件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 大橋洋一 = 鈴木毅	4. 巻 13号
2. 論文標題 『都市のスポンジ化』対策と新たな協定制度	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 学習院法務研究	6. 最初と最後の頁 119-161
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 70巻7号
2. 論文標題 公証行政の基本問題	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 法曹時報	6. 最初と最後の頁 1-51
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 1518号
2. 論文標題 行政法判例の動き	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 ジュリスト臨時増刊 平成29年度 重要判例解説	6. 最初と最後の頁 30-35
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋 洋一	4. 巻 20
2. 論文標題 行政手続の課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 27～40
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 23(3・4)
2. 論文標題 開かれた行政法を目指して	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 静岡大学法政研究	6. 最初と最後の頁 1-29
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 1531号
2. 論文標題 行政法判例の動き	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 ジュリスト臨時増刊 平成30年度 重要判例解説	6. 最初と最後の頁 30-35
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 30号
2. 論文標題 行政事件訴訟法制の整備	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 行政法研究	6. 最初と最後の頁 119-138
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 32号
2. 論文標題 行政不服審査会答申の法学研究の必要性と意義	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 論究ジュリスト	6. 最初と最後の頁 90-98
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 大橋洋一	4. 巻 1544号
2. 論文標題 行政法判例の動き	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 ジュリスト臨時増刊 令和元年度 重要判例解説	6. 最初と最後の頁 30-35
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計8件

1. 著者名 大橋洋一	4. 発行年 2019年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 387
3. 書名 対話型行政法の開拓線	

1. 著者名 大橋洋一	4. 発行年 2019年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 506
3. 書名 行政法1 現代行政過程論 (第4版)	

1. 著者名 大橋洋一	4. 発行年 2018年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 522
3. 書名 行政法 現代行政救済論 (第3版)	

1. 著者名 大橋洋一	4. 発行年 2017年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 176
3. 書名 社会とつながる行政法入門	

1. 著者名 大橋洋一、西尾勝、畦柳信雄、堀部政男、林健久、神野直彦、堀部勇夫、中里実、碓井光明、宇賀克也、高橋滋、斎藤誠、渡井理佳子、山本隆司、勢一智子、太田匡彦、飯島淳子、長谷部恭男、宍戸常寿、大森彌ほか	4. 発行年 2018年
2. 出版社 総務省	5. 総ページ数 1042(161-174)
3. 書名 地方自治法施行70周年記念 自治論文集	

1. 著者名 大橋洋一、宇賀克也、小幡純子ほか	4. 発行年 2019年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 737(57-79)
3. 書名 条解国家賠償法	

1. 著者名 大橋洋一、仲野武志ほか	4. 発行年 2020年
2. 出版社 弘文堂	5. 総ページ数 383(65-87)
3. 書名 法執行システムと行政訴訟	

1. 著者名 大橋洋一	4. 発行年 2020年
2. 出版社 有斐閣	5. 総ページ数 114
3. 書名 法学テキストの読み方	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----