

令和 2 年 4 月 17 日現在

機関番号：37112  
研究種目：基盤研究(C)（一般）  
研究期間：2017～2019  
課題番号：17K03561  
研究課題名（和文）議会改革の検証 第二次議会改革への方向性の検討

研究課題名（英文）The Verification of the Local Council Reform

研究代表者

木下 健（Kinoshita, Ken）

福岡工業大学・社会環境学部・助教

研究者番号：30735296

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,100,000円

研究成果の概要（和文）：本研究は、市町村レベルのデータを用いて、地方議会改革の検証を行い、その成果を明らかにした。本研究の目的は、地方議会改革の組織形態により成果に違いがあることを示すことであった。研究の結果、「議会運営委員会」、「常設の議会改革推進組織」の方が「特別委員会」や「調査会・検討会」よりも改革の成果が挙げられることが明らかとなった。これは「議会運営委員会」や「常設の議会改革推進組織」の場合、常に議会内で設置されている組織であり、継続して議会改革が実施されていることによると考えられる。また、「議会運営委員会」を中心とした改革は、透明化や討議機能の強化に関する成果が出やすいことが事例研究から明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、今後、議会改革を進める際の参考として用いることができる。立法機能、討議機能、透明性、住民参加、定数・報酬といった改革を行う際に、どの分野を重点して進めたいかに応じて、改革の組織形態を選択することに役立つといえる。また、議会にとって有用となるだけでなく、有権者にとっても有用であり、どの政党に投票すれば、どのような改革が進められるかを知ることができる。革新系議席割合については、透明化及び立法機能の改革にプラスの影響を与えていることが明らかとなっている。

今後、地方議会はフルセットとして全ての機能を網羅する時代ではなくなり、主要な機能を選択して強化していくことが求められる。

研究成果の概要（英文）： This study verified local council reform and revealed that the different reform results occur by using local government data. The goal of this study is to clarify the relationship between the organizational reform forms and outcomes.

Analysis results of this study revealed that the 'steering committee' and 'reform promotion organization' have an effect of reform more than forms that are 'special committee' and 'investigation/examination committee'. These results stem from the 'steering committee' and 'reform promotion organization' always exist in local councils and these forms continue to produce reform outcomes. In addition, the case study also revealed that the reform by the 'steering committee' is likely to get results that transparency and strengthening of deliberative functions.

研究分野：議会

キーワード：地方議会 自治体 二元代表制 地方政治 党派性 立法 議会改革 地方政治

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

本研究は、2006年以降に展開された地方議会改革の検証を行うことである。議会改革を進める組織形態の違いから、得られる成果が異なると想定される。全国の地方議会では、議会の機能をより強化すること、多くの住民が議会運営へ参加できる取り組みを、議会改革として実施している。こうした議会改革は、栗山町から始まり、既に10年以上が経過している。この10年間で議会基本条例の制定数が増え、全国の地方議会へ議会改革の取り組みが波及しているといえる。今後の地方議会改革をより発展させ、改革を進めていく上での方針を提示するには、これまでの取り組みを検証する作業が必要であると考えた。

### 2. 研究の目的

地方政治における二代表制を機能させるためには、議会機能の強化が必要不可欠であるといえ、そのための議会改革の道筋を描くことが求められる。議会機能の弱い箇所に応じた議会改革の進め方を選択し、補強していくことが可能になる。つまり、議会改革の進め方の違いを踏まえて、必要に応じた議会改革をカスタマイズできるようにすることが研究の目的である。

また、二代表制を踏まえて党派性モデルを検証することにより、有権者は議会改革の弱点を補うような投票行動を取ることが可能となる。首長及び議会の党派性は、当該アクターの選好位置を示す指標と考えられ、議会改革の要因として作用する。

議会改革の進め方の組織形態として、「議会運営委員会」、「特別委員会」、「調査会・検討会」、「常設の議会推進組織」、「専門家・住民を含む組織」が存在しており、これら改革の組織形態の違いにより、異なる成果が得られると予想した。

第1に、「議会運営委員会」による改革は、行政監視・透明化及び討議機能を強化すると考えられる。「議会運営委員会」は、1991年の自治法改正により設置が可能となった委員会である。自治法第109条3項は、条例により議会運営委員会を設置できることが規定されており、議会運営委員会の所管事項は、議会の運営に関する事項、議会の会議規則、委員会に関する条例等に関する事項、議長の諮問に関する事項に限定されている。この規定からも分かるように、議会運営委員会は、議事日程を調整し、発言の順序などを取り決めるといった議会の運営を担っている。そのため、「議会運営委員会」での改革を進める場合、議案に対する議員の賛否を公開することや、委員会記録の公開といった透明化に寄与するとともに、議員間討議や首長の反問権の導入など、討議機能の強化に寄与することが推論される。

第2に、「特別委員会」を設置して、議会改革を進める場合、「議会運営委員会」の際と同様に、行政監視・透明化及び討議機能を強化すると考えられる。「特別委員会」では、議会として重点的に取り組む改革の事柄が議題として設定される。「議会運営委員会」と同様に、議員のみでメンバーが構成されることから、行政監視・透明化及び討議機能については、議題として取り上げやすく、改革を行いやすいと考えられる。他方で、議員のみで構成されるため、議員定数・報酬については、取り上げるインセンティブが十分になく、改革は進まないと考えられる。同様に、議会への住民参加を促進しようとするインセンティブがないと考えられる。

第3に、「調査会・検討会」は、先ほどの「議会運営委員会」や「特別委員会」とは異なり、臨時で作られる組織形態であり、かつ委員会と比べて議会改革を先導するまでの役割を持っていないため、改革の効果としてはあまり期待できないと考えられる。「調査会・検討会」は、実際に議会改革を行うための準備組織であり、頻繁に開催がされていないと考えられる。そのため、全ての項目で、改革の成果はほとんどないと考えられる。

第4に、「常設の議会推進組織」は、常に議会改革について推進する体制が整えられていることから、改革の効果はある程度、期待できるといえる。「常設の議会推進組織」は、議会基本条例により、継続的に議会改革を行うために設置される組織である。例えば三重県議会基本条例第22条には「議会は、議会改革に継続的に取り組むため、議員で構成する議会改革推進会議を設置する」と規定されている。常設の議会推進組織のメンバーは議員のみで構成されることが通常であると考えられるが、他の地方議会によっては専門家が含まれることも考えられる。全議員がメンバーであるため、議員個人の賛否を明らかにすることなど透明化には十分に取組みえない可能性がある。他方で、議員間討議であれば、執政府を呼ぶことなく、議員のみで取り定める事項であるため、改革が進むと考えられる。また、推進組織の構成メンバーに依存するが、議会多数派や議長の意向として、開かれた議会をつくるために、議会が主催する住民との対話会を設けることや、住民による請願・陳情を議会内で聴取する制度を設けることが考えられる。

### 3. 研究の方法

#### (1) データ分析

データは、市町村クロスセクションデータを用いることとした。主に依拠したデータは廣瀬・自治体改革フォーラム(2014)が公開している「全国自治体議会の運営に関する実態調査 2014」及び、地方自治総合研究所(2014)が公開している『全国首長名簿』より市町村長に対する推薦・支持政党及び議会内党派別内訳を用いている。

データ分析では、1.立法機能、2.行政監視・透明化、3.討議機能、4.議員定数・報酬、5.住民参加を扱っている。

1.立法機能が高まったかどうかについては、立法機能に関する指標として、(1)任意的議決事

件を追加しているか否か、(2)議員による修正案の可決件数が1以上であるか否か、(3)政策立案のためのパブリックコメントがあるかどうか、(4)議会外において、政策立案のための特別な場を設置しているか否かを用いている。

2. 行政監視・透明性が高まったかどうかについては、透明性を示す指標として、(1)会議が条例で原則公開されているかどうか、(2)傍聴者への資料提供がなされているかどうか、(3)会議資料が審議後に公開されているかどうか、(4)常任委員会の記録がHPから閲覧可能かどうか、(5)議案に対する賛否が公開されているかどうかの5つを用いている。

3. 討議機能が高まったかどうかについては、討議機能に関する指標として、(1)一問一答を導入しているか否か、(2)首長の反問権を認めているか否か、(3)実際に首長が反問権を用いたかどうか、(4)議員間の自由討議の規定があるか否かを用いている。

4. 議員定数と議員報酬では、定数と報酬が削減されたかを検証している。2014年12月31日時点の議員定数、2014年12月31日時点の議員報酬に加えて、4年間での議員定数の削減の有無(あり1、なし0)、及び議員報酬の削減の有無(あり1、なし0)を従属変数としている。

5. 議会への住民参加については、「請願、陳情における議会での住民の提案を認めているかどうか」を用いて、動的相互依存モデルの検証を行う。また、議会への住民参加を測る指標として、(1)実際に議会で請願、陳情がなされたかどうか、(2)公聴会制度・参考人招致が活用されたかどうか、(3)議会主導の対話会がどれほど実施されたかを用いている。

## (2) 事例研究

町田市議会における議会改革の進め方についての過程追跡を行っている。町田市議会では、「議会運営委員会」による改革に加え、「特別委員会」による改革という2つの進め方を採用している。町田市議会では、議会基本条例を制定せずに議会改革を実施しており、東京都内でも高い成果を挙げている議会である。なぜ改革がうまくいっているのか、その要因を明らかにすることを試みた。

## 4. 研究成果

### (1) データ分析

表1. 議会改革の組織形態と成果の違い

		議会運営委員会	特別委員会	調査会・検討会	常設の議会改革推進組織	議会改革は終了した
住民参加	実際に議会内での請願・陳情があり		×	×		
	公聴会あるいは参考人招致を行った	×	×	×	×	×
	議会と住民の対話の場					
透明性	会議の公開条例		×	×		
	傍聴者への資料の提供		×			×
	会議の資料公開		×	×	×	×
	委員会記録の内容の公開		×	×	×	
	議案に対する賛否の公開					
定数と報酬	議員定数の削減の有無	×		×		
	議員報酬の削減の有無	×	×			×
討議機能	一問一答導入		×			
	首長の反問権を認めている			×		
	実際に反問権を用いた		×	×	×	×
	自由討議規定あり					
立法機能	任意的議決事件を追加			×		
	議員による修正案の可決件数1以上	×	×	×	×	
	パブリックコメントあり	×		×	×	×
	特別な場を設置している					×

表1は、議会改革の組織形態と成果の違いを示している。「議会運営委員会」により改革を進める場合、「住民参加」、「透明性」、「討議機能」が高まるといえる。これは「議会運営委員会」が議事運営を担っており、これらの改革を進めやすいためである。本書では、町田市議会の事例について分析したが、「議会運営委員会」を中心に改革の成果が挙がっていた。「議会運営委員会」は、委員会のなかでも議事運営を中心に話し合う場であり、討議のあり方や議会の透明化について議論し易い場であるといえる。また、「特別委員会」とは異なって、本会議での報告のみで改革が実施できるなどを考えれば、リーダーシップを持って改革に取り組める組織形態であると

もいえる。

常設の推進組織を採用すれば、「住民参加」、「定数報酬」、「討議機能」が強化され、透明性は半分程度高まるといえる。定数及び報酬の見直しについては、「常設の議会改革推進組織」による改革が最も成果を挙げている。「常設の議会改革推進組織」は、議会基本条例の規定によって設置される組織である。「常設の議会改革推進組織」の事例について本書では分析できていないが、常に設置されている組織であるから、継続して定数及び報酬のあり方について議論し易い環境があるとも考えられる。議員の定数や報酬に関する議論は、短時間で結論ができるような議題ではない。その自治体の人口規模や住民の意見を議会に反映していくには、どの程度の議員数が必要か、また、議員の役割、職務を考えればどの程度の報酬が適切なのかといった様々な観点からあり方を検討していく必要がある。したがって、こうした定数及び報酬といった議題は、時間をかけて議論する必要があり、「常設の議会改革推進組織」で扱うことに適しているのではないだろうか。

「特別委員会」の組織形態を採用すれば、立法機能は高まるが、透明性は高まらないといえる。それ以外の機能については半分程度、向上するといえる。「調査会・検討会」の組織形態を採用すれば、立法機能は高まらないが、それ以外の機能は半分程度、向上するといえる。

こうした検証結果をみれば、それぞれの組織形態の違いによって、生じる成果の違いがあることが分かる。さらに、全体の成果を見れば、「特別委員会」や「調査会・検討会」よりも、「議会運営委員会」、「常設の議会改革推進組織」の方が改革の成果が表れている。前者は、組織が常設ではなく改革を検討、実施する際に臨時に作られる組織であるといえる。一方、後者の「議会運営委員会」や「常設の議会改革推進組織」の場合、常に議会内で設置されている組織であり、継続して議会改革について検討、実施されていると考えられる。今後、「特別委員会」や「調査会・検討会」で改革を実施している事例と詳細に比較検討していくことが必要であるが、議会改革を実施する際、「議会運営委員会」や「常設の議会改革推進組織」の組織形態を選択した方が改革の成果が期待できるといえる。

これらの成果の違いより、今後、各自治体において不十分な機能を改善するための形態の選択が可能となる。

## (2) 事例研究

町田市議会の事例研究より、以下の3点が明らかになった。

第1に、町田市議会がどのように議会改革を実施してきたのか、その過程を明らかにした。「議会運営委員会」を中心とした改革は、透明化や討議機能の強化に関する成果が出やすいと予想した。その予想通りの結果が過程追跡より明らかになった。町田市の事例を踏まえ、「議会運営委員会」による改革は、透明化及び討議機能の強化に資することが明らかとなった。また、「特別委員会」による改革は、一部の立法機能や住民の議会への参加を強化していたといえる。ただし、「特別委員会」による改革は「議会運営委員会」よりもやや進みにくいと考えられる。その理由としては、「議会運営委員会」による改革は、委員会での議決を経ずに、会派間での協議・同意を得た後に、本会議に報告することによって進められるためである。

第2に、議会基本条例の制定は議会改革にとって、本質的に重要なものではないことが明らかとなった。町田市の事例のように議会基本条例を制定していなくとも、十分に改革を進めることができる。議会基本条例の制定は、運用面での実態を伴わなければ、形だけの議会改革であるといえる。町田市では議会基本条例を制定しないからこそ、行動を伴う実質的な改革となっているといえる。

第3に、議会改革の成果を挙げる要因として、議員の平均年齢が若く女性議員が多いことに加え、事務局職員の補佐が挙げられる。事務局の職員がスペシャリストとして、議会の改革を補佐し、積極的に情報公開を進めることで、議会の傍聴者数が増加しているものと考えられる。議員、議会、議長、事務局職員という各アクターが連携し、議会改革を推進しようとする姿勢が成果として表れているといえよう。

## 結びに

議会改革は、終わりがあつたものではなく、絶え間なく行われる取り組みであり、その成果が現れているかどうかについては、選挙ごとに住民が判断しなければならない。また、積極的に住民が議会に参加していくことで、議会と住民の距離は縮まり、選好が反映されていく。自治体では二元代表制の強みを活かして、住民、首長、議会が協力し、時には統制していくことが求められる。

## 論文・著書

- ・木下健・加藤洋平(2017)「議会改革の検証 議会改革は定数及び報酬を引き下げの効果を持つか」『自治体学』Vol.31-1, pp.74-79
- ・加藤洋平・木下健(2018)「地方議会改革の検証 改革の形態と成果の関係」『流経法學』第

17 卷第 2 号, pp.31-60.

・加藤洋平・木下健(2018)「議会改革によって立法機能は向上したか」『流経法學』第 18 卷第 1 号, pp.1-19.

・木下健・加藤洋平・北村知史(2018)「住民参加に関する地方議会改革の検証」『福岡工業大学研究論集』第 51 卷, 第 1 号, pp.15-27.

・加藤洋平・木下健(2019)「町田市議会における改革過程の検証」『流経法學』第 18 卷, 第 2 号, 71 -97 頁.

木下健・加藤洋平(2020)『地方議会改革の進め方』八千代出版.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 1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 木下健・加藤洋平・北村知史	4. 巻 51
2. 論文標題 「住民参加に関する地方議会改革の検証」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『福岡工業大学研究論集』	6. 最初と最後の頁 15-27
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 木下健・加藤洋平	4. 巻 31-1
2. 論文標題 「議会改革の検証－議会改革は定数及び報酬を引き下げる効果を持つか」	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 『自治体学』	6. 最初と最後の頁 74-79
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 有
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 加藤洋平・木下健	4. 巻 17
2. 論文標題 「地方議会改革の検証 改革の形態と成果の関係－」	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 『流経法學』	6. 最初と最後の頁 31-60
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 木下健	4. 巻 7
2. 論文標題 「国会の信頼への情報技術の及ぼす影響」	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 『同志社政策科学院生論集』	6. 最初と最後の頁 23-36
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 加藤洋平・木下健	4. 巻 18
2. 論文標題 「町田市議会における改革過程の検証」	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 『流経法學』	6. 最初と最後の頁 71-97
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1件 (うち招待講演 0件 / うち国際学会 0件)

1. 発表者名 木下健・加藤洋平
2. 発表標題 「地方議会改革の成果の現れ方の違い」
3. 学会等名 第32回自治体学会青森大会 (於：リンクモア平安閣市民ホール、ねぶたの家ワ・ラッセ)
4. 発表年 2018年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 木下 健・加藤 洋平	4. 発行年 2020年
2. 出版社 八千代出版	5. 総ページ数 192
3. 書名 地方議会改革の進め方	

〔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
研究分担者	加藤 洋平  (Kato Yohei)  (10780281)	流通経済大学・法学部・助教     (32102)	