

## 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25年6月13日現在

機関番号：24402

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2012

課題番号：21530011

研究課題名（和文） 住民参加促進型条例のインパクトの法社会学的研究

研究課題名（英文） A Study on the Impact of Local Ordinances Promoting Residents' Participation in the Processes of Local Policy Making and Policy Implementation

研究代表者

阿部 昌樹（ABE MASAKI）

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：10244625

研究成果の概要（和文）：本研究においては、住民参加促進型条例の制定および施行が自治体にもたらした変化を明らかにすることを目的として、自治体職員を対象とした訪問面接調査と郵送による質問票調査とを実施した。その結果、そうした条例が自治体にもたらした変化は大きなものではないこと、その理由は、住民のそうした条例についての認知度が低いことと、そうした条例は、新たな変化をもたらすことよりもむしろ、既に漸次的に行われてきた改革を定着させることを目的として制定されていることが多いことにあることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：The purpose of this study is to elucidate the changes in local governance which were brought about by the enactment and the implementation of local ordinances promoting residents' participation in the processes of local policy making and policy implementation. For this purpose, this study utilizes in-depth interview with local officials of selected municipalities and survey on local officials of many local governments. By those research methods, this study make it clear that changes brought about by the enactment and the implementation of those local ordinances are not very large, and that this is because those ordinances are not well known to local residents and the main aim of those ordinances are not to bring about new changes but to fix changes which have been already brought about by other policy initiatives.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	800,000	240,000	1,040,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
総計	2,700,000	810,000	3,510,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・基礎法学

キーワード：地方自治、地方分権、住民参加、条例、法のインパクト

## 1. 研究開始当初の背景

（1）2000年4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」

が施行されたことによって実現された、機関委任事務の廃止等のいわゆる第一次分権改革以降に、全国各地の地方自治体において、

自治体の行政過程への住民参加を促進することを主目的として掲げる条例が、次々と制定されるようになった。そうした条例の代表例は、「自治基本条例」と総称されるタイプの条例である。このタイプの条例においては、住民参加の促進が、自治体として目指すべき理念ないしは目標として宣言されるにとどまらず、各種審議会への公募委員の導入、条例案や計画案等を対象としたパブリック・コメント、重要な施策を対象とした住民投票等の具体的な住民参加の仕組みについても規定されており、さらに、多様な住民参加の仕組みの活用を図りつつ取り込まれるべき自治体の行財政運営において、首長や自治体職員が果たすべき責務や留意すべき事項についても、多くの規定が設けられている。そうした条例が各地の自治体において続々と制定されるようになったことは、分権改革に伴う自治体の行財政運営における自由度の高まりを踏まえたうえで、その高められた自由度を、住民の意向を十分に反映するような仕組みをとおして活用していこうという、自治体の意欲のあらわれであるように思われた。

(2) しかしながら、ある条例が制定されれば、ただちに、その条例の制定に際して、その制定を推進した人々が意図した状態が実現されるわけではない。法が立法者の意図した効果を社会にもたらしてはならない事例が数多く存在することは、法社会学における法のインパクトに関する研究が、繰り返し明らかにしてきたことである。法が社会にもたらすインパクトは、法の運用を担う諸機関の行動パターンや法の規制を受ける社会の側のあり方等がどうであるかによって、様々に異なりうるのである。

(3) 「自治基本条例」のような住民参加促進型条例についても、このことは当てはまるはずである。自治体の行政過程への住民参加の促進を意図した条例が、実際にどのようなインパクトを自治体の行政実務に、そしてさらには地域社会にもたらしているのかは、それらの条例の文言だけからでは知ることができない、経験的調査を通して明らかにすべき事柄なのである。しかしながら、住民参加促進型条例に焦点を合わせたそうした経験的研究は、まったく行われていない状況であった。

## 2. 研究の目的

(1) 本研究の目的は、第一に、上述のような状況を踏まえつつ、「自治基本条例」をはじめとする住民参加促進型条例が、その種の条例を制定した自治体の行政実務、行政組織と地域住民との関係、そしてさらには地域社会における住民相互間の関係形成のあり方等に、どのようなインパクトをもたらしているのか、そして、それはなぜなのかを、経験

的調査を通して明らかにすることである。

(2) そして第二に、住民参加促進型条例という特定のタイプの法規を対象としつつも、そのインパクトの研究を、これまで国内外で蓄積されてきた法のインパクトに関する法社会学的研究の全体を背景としつつ、それらの諸研究の理論的意義を十分に咀嚼したうえで、そうすることによって、特定のタイプの法規に射程を限定されない理論的含意を抽出することもまた、本研究の目的とするところである。

(3) すなわち、本研究は、住民参加促進型条例という特定のタイプの法規のインパクトの実証的解明と、その成果を踏まえた法のインパクトの法社会学的研究への理論的貢献とを目的とするものである。

## 3. 研究の方法

(1) 本研究に着手した当初は、住民参加促進型条例全般を研究対象として想定していたが、それらの条例のいくつかを検討する過程で、研究対象を、住民参加促進型条例全般ではなく、「自治基本条例」と総称されるタイプの条例に絞り込むこととした。それは、住民参加促進型条例全般を研究対象とした場合、そうした条例の規定内容の多様性ゆえに、焦点が定まらない散漫な研究に終わってしまうことが危惧されたためである。

(2) そのうえで、まずは、「自治基本条例」と総称されるタイプの条例を可能な限り網羅的に収集し、その形式的な特徴を明確化することにした。さいわい、今日においては、多くの自治体が例規集をウェブサイトにおいて公開しており、それを利用することによって、200を超える「自治基本条例」を収集することができた。

(3) そうして収集した「自治基本条例」は、将来的には内容分析やテキスト・マイニングの手法を用いて分析することを意図して、テキスト・データベース化した。しかし、それらを読み比べることによって、それらの条例の多くに共通した特質と、いくつかの類型的な差異を採り出す作業を行った。

(4) そうした「自治基本条例」の収集作業と並行して、法のインパクトに関する法社会学的研究、自治体の行政過程に関する政治学および行政学の分野における研究、特定の自治体の「自治基本条例」の制定過程をレポートした文献等を読み進め、本研究の基盤とすべき理論枠組みとして、どのようなものがありうるのかを模索した。その過程において、「合意」、「公共性」、「共助」、「コモンズ」といった、これまでの法のインパクトに関する法社会学的研究においては等閑視されてきた概念が、「自治基本条例」のインパクトを解明するうえでの鍵になるのではないかと考えるに至り、これらの概念の理論的考察を

試みた。

(5) 次いで、特徴的な「自治基本条例」を制定している自治体や、関西地方において比較的早い段階で「自治基本条例」を制定している自治体を抽出し、それらの自治体の「自治基本条例」所管部課の職員を対象として、「自治基本条例」の制定過程や施行実態について聴取することを目的とした、訪問面接調査を実施した。この訪問面接調査をとおして、自治体職員の多くが、住民に「自治基本条例」の存在やその内容について知ってもらうことを、重要な課題として意識していることが明らかになった。

(6) そこで、「自治基本条例」の制定と、そのインパクトを媒介する変数として、住民による「自治基本条例」の認知が重要であると考えに至り、住民による「自治基本条例」の認知の程度を規定する要因を分析する作業に着手した。この作業の基礎となったのは、訪問面接調査を行ったある市の「自治基本条例」所管部課が提供してくれた、その市において制定されている「自治基本条例」を知っているかどうかを問う設問を含む市民意識調査のデータであり、このデータを多変量解析の手法を用いての分析することをおして、「自治基本条例」の認知の規程要因を探索した。

(7) 「自治基本条例」所管部下の職員を対象とした訪問面接調査からはまた、「自治基本条例」の制定および施行によって、自治体の行政実務や自治体職員と住民との関係に、それほど大きな変化が生じたとは思えないという認識が、自治体職員の間では、かなり広範に共有されていることが明らかとなった。それとともに、「自治基本条例」は、必ずしも大きな変化を自治体の行財政運営や地域社会にもたらすことを意図して制定されているわけではなく、「自治基本条例」の制定以前に漸次的に行われてきた改革を定着させるべく制定されている場合もあるのではないかという感触も得られた。そこで、この感触がどの程度の妥当性を有するものであるのかを確認すべく、そしてまた、これまでになされてきた法のインパクトに関する法社会学的研究等の吟味をとおして得られた、法のインパクトに関する説明が、「自治基本条例」にどの程度まで当てはまるのかを検証すべく、「自治基本条例」を制定している全市区町村の当該条例所管部課の職員を対象とした、質問票調査を実施することにした。

(8) この調査票調査は、225の市区町村の「自治基本条例」所管部課に共通の質問票を郵送し、回答を記入した質問票を返送してもらうという方式で実施し、最終的に143の市区町村から回答を得ることができた。

#### 4. 研究成果

(1) 地域社会における「合意」の特質や、「コモンズ」論から示唆されるローカル・ルール機能について試論的に分析を行ったことを除けば、本研究の主要な研究成果は、市民意識調査のデータを用いて、住民による「自治基本条例」の認知を規定する要因を定量的に明らかにしたことと、「自治基本条例」を制定している市区町村の「自治基本条例」所管部課の職員を対象とした郵送による質問票調査によって、「自治基本条例」が自治体の行政実務や自治体職員と住民との関係にどのようなインパクトをもたらしているのか、そして、それはなぜなのかを、同じく定量的に明らかにしたことである。

(2) 「自治基本条例」の認知の規定要因については、広報誌をはじめとする自治体の広報媒体にどの程度頻繁に接しているかが最も重要な要因であるが、自治体の広報媒体への接触頻度が高くても、必ずしも「自治基本条例」の認知が高まるとは限らず、それとともに、自治体の行財政運営にかかわる諸問題に、自分自身の私生活には直接的には関わりのない事柄であっても、広く関心を持っているかどうかことが重要であることが明らかとなった。すなわち、自治体の行財政運営にかかわる諸問題に広く関心を持ち、かつ、自治体の広報媒体への接触頻度が高い場合に、「自治基本条例」の認知の程度が有意に高くなるという知見が得られた。この知見は、統計的分析により交互作用効果が発見されたことから導かれたものであり、定量的分析を用いたことの重要な成果である。また、「自治基本条例」の認知度を高めるために闇雲に広報活動を行っても、徒労に終わる可能性が少なくないことを示した点において、政策的な含意をも有する知見である。さらに、法社会学的観点からは、我が国においては十分な蓄積があるとは言い難い「法知識」の研究に、ひとつの重要な研究成果を付加したものであると言える。

(3) 「自治基本条例」のインパクトに関しては、まず第1に、「自治基本条例」の制定が、行政過程への住民参加の充実に関連した新たな施策の制度化や、新たな条例の制定へとつながっている事例は、それほど多くはないことが明らかとなった。また、第2に、自治基本条例が自治体職員や住民の意識や行動に及ぼした影響は、「自治基本条例」所管部課の職員の視点から見ると、けっして皆無ではなく、好ましい影響があったと認められるものの、その影響の程度は、必ずしも大きなものではないことが明らかになった。これらの2点をあわせるならば、「自治基本条例」の制定や施行は、制度レベルにおいても、意識や行動のレベルにおいても、自治体に大きなインパクトをもたらしたとは認め難いと

いうことになる。このことは、法のインパクトに関する法社会学的研究の多くが、法の意図された効果と実際のインパクトとの間には、おおきなギャップが観察されることを繰り返し指摘してきたことを踏まえるならば、それらの研究の知見と同様の知見が、「自治基本条例」のインパクトに関しても得られたということの意味しており、それ自体として重要な研究成果である。しかしながら、「自治基本条例」のインパクトがそれほど大きなものではないことは、法のインパクトに関する法社会学的研究の多くが示してきたような「意図」と「現実」との「ギャップ」なのかどうかは、慎重に検討する必要がある。それは、「自治基本条例」は、そもそも、大きな変化をもたらすことを意図して制定されたものではないかもしれないからである。

(4) 実際、質問票調査の結果からは、「自治基本条例」を制定するよりも以前に、行政過程への住民参加の充実に関連した新たな施策を策定したり、新たな条例を制定したりしている自治体が、相当数存在することが明らかとなった。また、「自治基本条例」の制定過程において新たな住民参加の取り組みを試行的に実施し、それを契機として、その仕組みが継続して利用されるようになったという自治体も少なくなかった。それらの自治体では、「自治基本条例」は、自治体の行政過程への住民参加を飛躍的に拡充することを目的として制定されたというよりもむしろ、既に試みられ、制度として定着しつつあった自治体の行政過程への住民参加の拡充策に強固な法的基盤を付与するために制定されたと考えた方が、実態に近いと思われる。そうした解釈は、「自治基本条例」所管部課の職員を対象とした訪問面接調査から得た感触とも整合的なものである。

(5) そうだとするならば、「自治基本条例」の制定および施行が、自治体にそれほど大きな変化をもたらしてはいないことを、法の意図された効果と実際のインパクトとの間のギャップと見なすことは妥当ではない。むしろ、「自治基本条例」の実際の制定意図は、一般に考えられていることや、制定過程において強調されていることとは異なっており、実際の制定意図と対照するならば、「自治基本条例」は、ほぼ意図されたとおりのインパクトを自治体にもたらしていると考えられることも可能である。質問票調査の結果は、こうした解釈の妥当性を示唆している。このように、「自治基本条例」の制定過程において語られた立法意図と、「自治基本条例」の制定が自治体の政策課題となるよりも以前から、「自治基本条例」が施行され、ある程度の期間が経過するまでのプロセスをトータルに把握したときに、そこから読み取ることができる立法意図との間には差異があることが

少なくないことや、後者と照らし合わせるならば、「自治基本条例」の施行後の実態は、必ずしも意図と現実とのギャップと断言することはできないことを明らかにしたことも、本研究の重要な成果である。今後は、質問票調査の結果をさらに綿密に分析することを通して、この点についての知見をより頑健なものとしていくとともに、他のタイプの法規に関して、同様の事態が観察されるのかどうかを調べていくことが、重要な研究課題である。

## 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8件)

- ① 阿部昌樹、自治基本条例の制定経緯および施行状況に関する自治体アンケート調査、大阪市立大学法学雑誌、査読無、59巻4号、2013、pp.1-54.
- ② 阿部昌樹、法的正義と今ここでの正義、法社会学、査読無、78号、2013、pp.7-29.
- ③ 阿部昌樹、自治基本条例の認知を規定するもの、大阪市立大学法学雑誌、査読無、58巻3・4号、2012、pp.780-747.
- ④ 阿部昌樹、自治体間連携と住民自治：定住自立圏を手がかりに、市政研究、査読無、174号、2012、pp.38-48.
- ⑤ 阿部昌樹、大都市制度の構想、都市問題研究、査読無、平成22年冬号、2010、pp.58~89頁.
- ⑥ 阿部昌樹、コモンズのルール、法社会学、査読無、73号、2010、pp.229-245.
- ⑦ 阿部昌樹、地域社会における合意形成と自治体政策法務、ジュリスト、査読無、1385号、2009、pp.106-113頁.
- ⑧ 阿部昌樹、行政ボランティア、都市問題研究、査読無、61巻6号、2009、pp.70-99.

[学会発表] (計2件)

- ① Abe, Masaki, Legality and Its Discontents: The Case of Local Governance in Japan, International Conference on Law and Society, June 5th, 2012, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, USA
- ② 阿部昌樹、法的正義と今ここでの正義、日本法社会学会、2012年5月13日、京都女子大学

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

阿部 昌樹 (ABE MASAKI)

大阪市立大学・大学院法学研究科・教授

研究者番号：10244625