

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 29 日現在

機関番号：32675

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26285033

研究課題名(和文)日本の基礎自治体における議会改革の固有性と普遍性の解明

研究課題名(英文)Elucidation of the uniqueness and universality of local assembly reform in the basic local governments in Japan

研究代表者

廣瀬 克哉(HIROSE, Katsuya)

法政大学・法学部・教授

研究者番号：90183920

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 8,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、現代日本の自治体議会で広く展開されている議会改革について、実証的な現状分析と、理論的・歴史的な視座からの分析を行った。

実証面では全国の自治体議会へのアンケート調査、市民との対話の場への参与観察、議会改革推進の当事者へのインタビュー調査を行い、改革の取組メニューの特徴、その推進者の改革への認識、全国の自治体の改革実体を明らかにした。

理論・歴史面ではこの時期の議会改革の特徴である議会基本条例の誕生の理論的起源と組織自治権の分析を行うとともに、現代日本の自治体議会の事務局や議事制度の形成過程を明らかにした。

研究成果の概要(英文)：In this research, we conducted an empirical analysis of the current state of local assembly reform, which is widely deployed in contemporary Japanese local governments. And we positioned the reform under a theoretical and historical perspective.

On the empirical study side, we conducted a questionnaire survey for local government councils nationwide, observe participation in the site of dialogue with citizens, interview survey to the parties to promote local assembly reform, to clarify the features of the effort menu.

In theory and history, we analyze the theoretical origins of the Local Assembly Basic Ordinance, which is the characteristic of the local assembly reform at this time, analyze the organization autonomy and reveal the formation process of the secretariat and the agenda system of modern Japanese local assembly.

研究分野：政治学

キーワード：議会政治 議会制度 地方自治 民主主義 市民参加 行政国家 組織自律権 政策立案

### 1. 研究開始当初の背景

2006年5月の北海道栗山町議会基本条例制定の頃から、日本の自治体における議会改革は全国的な広がりをみせてきた。「議会基本条例」という、それまで存在していなかった、法定されているわけでもない任意の条例が、コンスタントに増え続け、2017年には全国で約800の自治体で制定されるに至っている。この時期の自治体議会改革には、それまでの時期にはあまりみられなかった要素が指摘できる。理念的には「議会への市民参加」の積極的な位置づけや、「議決責任」という考え方の明示、議会活動において「議員間討議」を基本と位置づけることなどが挙げられる。議会活動の新たな取り組みとしての「議会報告会」。機関としての議会が積極的に政策提案をおこなうための、新たな議会内組織や附属機関の設置(「政策討論会議」「審議会」「諮問会議」等)。公募市民などに議会活動をチェックしたり支援したりする「議会モニター」。議会審議の方式としては、首長や行政職員から議員への質問を許可する「反問権」などが挙げられる。また、「二元代表制」という概念があらためて強調されるようになった。

このような議会改革の展開は地方自治、地方政治の研究者の関心を惹きつけることとなったが、同時代的な新しい現象に対する参与観察的な段階にとどまる研究が主であった。そのため、さまざまな改革メニューに含まれる現代日本固有の内容と、現代社会における地方自治や議会政治に普遍的にみられるものが整理して位置づけられるには至っていなかった。

### 2. 研究の目的

本研究は、上記のような研究状況下にあった、日本の基礎自治体(一般市・町村)議会における「議会改革」(議会基本条例制定、市民参加型議会運営、政策決定への議会コミットメント拡大、議員間討議の拡充等)について、実態調査と理論研究との複眼的アプローチにより、現代日本の地方政治の文脈下での「固有(独自)性」と「行政国家」化の下での代議制統治機関改革としての「普遍(共通)性」とを解明することを目的とする。そして、そこで析出される改革推進の構造や障壁回避の方策を基に、今日的文脈において求められる自治体議会改革推進への具体的提言を発することを旨とする。

### 3. 研究の方法

第一に、全国の自治体議会を対象にした郵送質問紙調査(「全国自治体議会の運営実態調査」)を毎年度実施することにより、情報公開や市民参加等への各種態勢整備の進展状況と、「議員(委員会)立法」や「首長提出議案への修正」による「議会による政策決定」の動向と構造とを統計的に明らかにする。

第二に、改革実践者に対するヒアリング調

査、改革過程の参与観察等を通じて、彼らの認識・規範構造(その変遷を含む)を分析すると共に、改革推進過程でのステークホルダーの関係性の変化や、障壁となる組織構成・運営上の問題点を析出し、改革推進の構造を定性的に明らかにする。

第三に、歴史的・理論的な検討により、行政国家化という現象の現代日本における具現化形態である首長主導の地方行政体制に対する、議会政治側からの対抗的な改革運動としての位置づけを明確にする。

第四に、法学、制度学の視点から、現代日本の自治体議会の組織や運用制度の特性と改革課題の論点を明らかにする。

### 4. 研究成果

(1)全国自治体議会の運営実態調査については、2014年度から16年度までの3か年にわたる定点観測的な調査として実施した。ほぼ同様の質問項目で行われてきた過去の調査データも合わせて分析することにより、10年間にわたる自治体議会の改革動向を把握することができた。議会基本条例の制定数が着実に増加し、議会改革のための態勢をとっている議会が全体の7割以上で安定しているという「議会改革の常態化」が確認された。そして、市民との対話の場の設定や、議会運営制度の改革、議会の情報公開、発信などの取組が「右肩上がり」で進展していることが確認できる一方で、議員立法など「議会の政策出力」については、一定の伸びを見せてはいるものの、近年では伸びが止まり、低位安定となっている。調査で得られた各自治体議会の諸変数との関連性を探ったが、この二つの流れのギャップがなぜ生じているかについての説得的な説明が得られるには至っていない。議会改革の取組の普及動態にこのような違いが存在することを確認することにとどまった。

(2)改革実践者へのインタビュー、議会と市民の対話の場への参与観察などを通して、改革を推進している当事者の認識や、対話の場の状況や議会関係者以外のステークホルダーの反応の把握を進めることができた。議会関係者には、市民の議会活動への関心の薄さと、それにとまなう議会の役割への認知の低さが議会に対する厳しい評価に繋がっていることへの危機感が共通して存在した。そのため、議会自体の活動のあり方を市民に分かりやすいものにしていく議会運営改革と、市民と議会との関係を改善するための直接対話の場を設けることが、ほとんどの議会の改革において重視されていることが確認された。

他方で、市民と議会との直接対話の場の効果的な運営方法については、単に設置するだけでは市民と議会との関係に望ましい変化が生じるわけではない。当初北海道栗山町議会が「議会報告会」として議会基本条例に盛り込んだ場の運営方式をモデルにして、急速

に全国各地に広がった対話の場の運営方法は、各地の議会がさまざまな手法を導入しながら試行錯誤を重ね、徐々に多様な方式で行われるものへと展開してきている。そこで導入されている対話の手法の特徴と効果について、実際に参与観察を行うことができた議会を中心に考察を重ねた。

そこで得られた結論は、市民との意見交換を起点として、議会の政策立案や提案に繋げていくことに、組織的に取り組んでいる議会が、市民との対話の場をより有効に活かしていることである。対話の場での市民からの意見の実際は、行政への個別的な要望の形で表出されてくる。それを政策課題の認知へと結びつけていくためには、それを「争点資源」として位置づけ、その資源を議会による政策活動に反映していくシステムが議会側に求められる。幾つかの成功事例を参考にして、そのような議会側のシステムの成功要因について考察を深めることができた。

(3)歴史的、理論的な面では、高度成長期以降の、自治体行政の範囲が広がり、公共サービスの水準が大きく向上して以降の時期に、そのサービスのあり方について市民がどのようにコントロールするかという観点からの考察を展開した、松下圭一の議論の展開を分析しながら、その理論展開が近年の自治体議会改革の実践に対して、直接的に影響していたことを明らかにした。

現代日本の地方自治制度は、基本的に権力分立型設計となっている。現代の行政国家においては、しばしば諸機関間の機械論的均衡のもとで、実態としては非公式なチャンネルを通じた融合的な行政依存と、タテマエとしての権限分離という現象が生じやすい。現代日本で展開されている自治体議会改革は、このような現象に対して、議会が市民の代表機構であることを理念的な美文にまつりあげて形骸化させるのではなく、あらためて実質化するための改革として位置づけられることが、その取組内容それ自体からも、また、改革推進者達の認識からも確認することができる。このように、現代日本における自治体議会改革は、改革課題の位置づけや、それに対する改革内容のもつ意義というレベルで、普遍的な意味を有するものであることが確認できる。他方で、議会基本条例に代表される、現代日本の議会改革固有の改革メニューについては、特定の制度的、歴史的な文脈下で生じてきたものであるが、それ自体もまた理論的な起源をたどると、普遍的な要素に直結したものであったことが確認できた。

(4)議会運営と議会組織の制度論的な分析からは、以下のようなことを明らかにすることができた。

まず、議会改革の参与観察を通して議会事務局が改革過程で果たしている役割の重要性があらためて具体的に確認された。現代の日本の自治体における議会事務局の制度は、地方自治法制定当初からの形ではなく、徐々

に法改正が重ねられた結果として現在の形となったものである。その形成過程の分析から、改革を強く求めたのは一貫して自治体側であり、それを受けた法改正は行われてきたが、議会事務局の具体的なあり方について法律で規定することについては抑制的な展開が維持されて今日に至っていることが確認された。また、選挙で選出された議員に対して、事務局が行う「補佐」の射程についてはそれ自体が本質的に政治的な意図の反映行為である政策立案の補佐の場面と、より厳密に政治的中立性の立場に立ったルールの運用が求められる議会運営の補佐の場面とは異なる面があることを確認した。

議会改革の中でひとつの重要な要素となっている議会の政策活動の主舞台となっているのは委員会だが、自治体議会における委員会制度の形成過程の分析を行った。まず、戦後から1950年代後半までの時期に、効率化、能率化を重視する大きな制度改正が重ねられた結果として現在の制度の基本が形成されたことが確認された。次に、その内容における国会のモデルとしての役割がある一方で、その制度化過程においては全国都道府県議会議長会をはじめとする議長会の果たした媒介としての役割が大きいことが確認された。

議会組織の法制度論としては、議会内組織の自律性について、行政組織法の観点からあらためて整理を行い、自治体議会の自律的な自己組織権を法理論的に確認した。改革現場では、行政組織論の概念をそのまま適用して議会の附属機関の設置の合法性などが実際に論点となっているが、行政機関に関する概念であること自体によって、議事機関に適用することに理論的な障壁と映っている面がある。行政機関の概念から離れて、議事機関として憲法、地方自治法によって存立根拠をもつ独立の機関が自ずと有する組織自律権として概念構成することによって、改革実践に対しても有効な視座を提供することができた。

議会の議事、とくに議案と自治体政策の実体的な内容を、従来以上に具体的に関連付け、議会の政策への関与を強化するために、議決事件を追加する改革が広く行われている。その際に、もっとも多用されているのが、総合計画などの自治体計画の議決事件化である。他方で、議会も自治体計画も複雑性と悪構造という難問をかかえており、自治体計画に対する議会の制御の空洞化や、自治体計画の空洞化を起こしやすい。そのリスク要因を分析することを通して、それを乗り越えるためには、多数者の横暴にも少数者の横暴にも陥らず、専門家や当事者の支援を議会が得た上で、合理的な議会内合意形成ができる議会機能を確立することが必要であることを確認した。

(5)この研究のスタート当初には、もうひとつの研究手法として、外国の事例、特に権力

分立型の制度設計を基礎とする自治体レベルの議会の制度と運用を比較対象として、国際比較による固有性と普遍性の分析を意図していた。しかし、比較の対象を絞り込むために外国事例について、その地域の専門家の協力も得ながら具体的な候補について検討したが、自治体の機能、制度的文脈、歴史的な蓄積のそれぞれにおける相違が大きく、少なくとも本研究の期間内においては、本研究の目的にとって直接的に有効な比較分析結果を得ることが難しいという結論に至った。この点は今後の課題としたい。

#### 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 2 件)

長野 基、自治体議会改革の構造と政策出力 -市町村議会パネルデータからの実証分析、季刊行政管理研究、査読無、vol.157、2017、pp.17-31

廣瀬 克哉、松下圭一の「基本条例」論と議会基本条例 10 年の展開、法学志林、査読無、第 114 巻第 3 号、2017、pp.115-141

##### [学会発表](計 4 件)

長野 基、市町村議会における改革の状況と課題 -自治体議会パネルデータからの実証分析、日本地方自治学会、2016 年 11 月 20 日

長野 基、自治体議会改革の動向とその構造、日本公共政策学会、2017 年 6 月 18 日

土山 希美枝、議会の監視力強化を考える -質問力研修の実践を通じて、日本公共政策学会、2017 年 6 月 18 日

廣瀬 克哉、議会改革と都議会、日本地方自治学会、2017 年 11 月 19 日

##### [図書](計 5 件)

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編、議会改革白書 2014、生活社、2014 年、255 頁

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編、議会改革白書 2015、生活社、2015 年、224 頁

廣瀬克哉・自治体議会改革フォーラム編、議会改革白書 2016、生活社、2016 年、224 頁

土山 希美枝、「質問力」でつくる政策議会、公人の友、2017 年、290 頁

廣瀬 克哉、長野 基、西田 幸介、正木 寛也、岡崎 加奈子、土山 希美枝、野口 暢子、田中 富雄、細井 保、自治体議会改革の固有性と普遍性、法政大学出版社、2018 年、202 頁

##### [産業財産権]

#### 出願状況(計 0 件)

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

#### 取得状況(計 0 件)

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

[その他]  
ホームページ等

#### 6. 研究組織

##### (1)研究代表者

廣瀬 克哉 (HIROSE, Katsuya)  
法政大学・法学部・教授  
研究者番号：9 0 1 8 3 9 2 0

##### (2)研究分担者

細井 保 (HOSOI, Tamotsu)  
法政大学・法学部・教授  
研究者番号：4 0 4 4 0 0 9 4

西田 幸介 (NISHIDA, Kousuke)  
法政大学・法学部・教授  
研究者番号：9 0 3 6 8 3 9 0

土山 希美枝 (TSUCHIYAMA, Kimie)  
龍谷大学・政策学部・教授  
研究者番号：0 0 3 4 0 4 9 8

長野 基 (NAGANO, Motoki)  
首都大学東京・都市環境科学研究科・准教授  
研究者番号：5 0 3 6 7 1 4 0

野口 暢子 (NOGUCHI, Nobuko)  
長野県短期大学・多文化コミュニケーション学科・助教  
研究者番号：0 0 5 8 3 2 9 6

##### (3)連携研究者

( )

研究者番号：

(4)研究協力者

( )